

# Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering



Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Anja van den Broek | Joris Cuppen | Kyra de Korte | Jules Warps

## Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering

Anja van den Broek, Joris Cuppen, Kyra de Korte & Jules Warps

Juni 2020

© 2020 ResearchNed Nijmegen in opdracht van het ministerie van OCW. Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2015 voor kwaliteitsmanagementsystemen en NEN-ISO 20252:2012 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek. Aan dit onderzoek leverden eveneens een bijdrage: Wouter van Casteren, Tessa Termorshuizen, Danny Brukx, Very Vlaar en José Mulder.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding en achtergrond</b>	<b>9</b>
1.1 Artikel 11 Studiefinanciering	9
1.2 Opzet beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering	10
1.3 Onderzoeksvragen, opzet onderzoek en leeswijzer	10
<b>2 Het studiefinancieringsstelsel: achtergrond, opzet, uitgaven en doel</b>	<b>13</b>
2.1 Geschiedenis studiefinancieringsbeleid in Nederland	13
2.2 Elementen van het studiefinancieringsstelsel	23
2.2.1 Inkomensoverdracht	23
2.2.2 Leningen	26
2.2.3 Terugbetalingen	27
2.3 Elementen buiten het studiefinancieringsstelsel	28
2.4 Recente wijzigingen in het studiefinancieringsstelsel	29
2.4.1 Invoering studievoorschot in het hoger onderwijs	30
2.4.2 Afschaffing partnertoeslag	33
2.4.3 Verruiming leeftijd reisvoorziening mbo bol	34
2.5 Uitgaven aan studiefinancieringsstelsel	34
2.6 Beleidstheorie van het studiefinancieringsstelsel	34
2.7 Samenvatting	37
<b>3 Studiefinancieringsstelsels in andere landen</b>	<b>39</b>
3.1 Inleiding	39
3.2 Denemarken	40
3.2.1 Kenmerken van het stelsel	40
3.2.2 Elementen van studiefinanciering	41
3.2.3 Toegankelijkheid	43
3.3 Verenigd Koninkrijk/Engeland	44
3.3.1 Kenmerken van het stelsel	44
3.3.2 Elementen van studiefinanciering	44
3.3.3 Toegankelijkheid	45
3.4 Australië	47
3.4.1 Kenmerken van het stelsel	47
3.4.2 Elementen van studiefinanciering	48
3.4.3 Toegankelijkheid	49
3.5 Oostenrijk	50
3.5.1 Kenmerken van het stelsel	50
3.5.2 Elementen van studiefinanciering	50
3.5.3 Toegankelijkheid	51
3.6 Samenvatting	52
<b>4 Gebruik en toegankelijkheid studiefinanciering</b>	<b>55</b>
4.1 Inleiding	55
4.2 Gebruik studiefinanciering	55
4.2.1 Inkomensoverdracht	56
4.2.2 Leningen	68

4.2.3	De compenserende werking van de aanvullende beurs	75
4.2.4	De hoogte van de studieschuld	77
4.2.5	Ontvangsten	81
4.3	Kosten van studeren	81
4.4	Financiële situatie van studenten	84
4.5	Samenvatting	85
<b>5</b>	<b>Keuzes van (toekomstige) studenten en perceptie van het stelsel</b>	<b>89</b>
5.1	Inleiding	89
5.2	Doorstroom en onderwijsdeelname	89
5.2.1	Doorstroom van mbo naar hbo	90
5.2.2	Doorstroom van havo en vwo naar het hoger onderwijs	92
5.2.3	Doorstroom van bachelor naar master; hbo-wo	93
5.3	De invloed van studiefinanciering op het keuzegedrag van (aankomende) studenten	94
5.3.1	Keuzes van aankomende studenten	94
5.3.2	Leenaversie	98
5.3.3	Keuzes van huidige studenten	99
5.4	Tijdbesteding aan betaald werk	101
5.5	Percepties en kennis van studiefinanciering	102
5.6	Psychisch welbevinden studenten en impact op het toekomstbeeld van studenten	108
5.7	Samenvatting	112
<b>6</b>	<b>Doeltreffendheid, doelmatigheid en opties voor beleidsaanpassingen</b>	<b>115</b>
6.1	Impact van het gevoerde beleid	115
6.1.1	Inleiding	115
6.1.2	Doeltreffendheid van het beleid	115
6.1.3	Doelmatigheid van het beleid	118
6.2	Bouwstenen voor beleid	118
6.2.1	Opties voor aanpassingen van het stelsel ter verbetering van de doeltreffendheid	118
6.2.2	Toelichting intensiveringsopties gerelateerd aan uitkomsten beleidsdoorlichting	119
6.2.3	Toelichting intensiveringsopties niet direct gerelateerd aan uitkomsten beleidsdoorlichting	124
6.2.4	Toelichting 20%-besparingsopties	126
6.2.5	Overige opties	129
6.3	Nader onderzoek en kennishiaten	129
	Bijlagen en verantwoording	131
	Bijlage 1: Beoordeling bronnen voor kennissynthese	133
	Bijlage 2: Achtergrond analyses CBS	137
	Bijlage 3: Achtergrond survey beleidsdoorlichting art. 11 studiefinanciering	141
	Bijlage 4: Samenstelling begeleidingsgroep en deelnemers expertsessie	143
	Bijlage 5: Intensiveringsvarianten artikel 11 studiefinanciering	145
	Bijlage 6: Besparingsvarianten artikel 11 studiefinanciering	147
	Bijlage 7: Illustratie varianten aanvullende beurs	149
	Bijlage 8: Overzicht tabellen en figuren	151

## Samenvatting

Het stelsel van studiefinanciering biedt studenten in het hoger onderwijs en in de beroepsopleidende leerweg de financiële mogelijkheden om in Nederland en daarbuiten onderwijs te kunnen volgen. Deze beleidsdoorlichting van het studiefinancieringsbeleid richt zich op begrotingsartikel 11 van de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en beoordeelt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het studiefinancieringsbeleid van 2011 tot en met 2019. Deze beleidsdoorlichting evalueert daarmee ook de invoering van het studievoorschot in 2015. De conclusie is dat, uitgaande van de beschikbare informatie en bronnen, het studiefinancieringsbeleid gemiddeld genomen doeltreffend en doelmatig is. De toegankelijkheid van het onderwijs is niet onder druk komen te staan nadat in 2015 het studievoorschot is ingevoerd, waarmee de doelmatigheid van het beleid dus is verbeterd. Conclusie is dat de doelstelling van het beleid grotendeels is gerealiseerd. Een nuancering hierbij is dat de doeltreffendheid van het beleid niet voor alle doelgroepen en elementen van het beleid afzonderlijk en onderbouwd in beeld kon worden gebracht. Ook zijn er onderwerpen die extra aandacht behoeven. Punt van zorg is de stagnerende doorstroom van het mbo naar het hbo. Aandacht voor de positie van deze groep en de rol die de kosten van studeren spelen bij de keuze om door te studeren is noodzakelijk. Een tweede aandachtspunt is de positie van ouders met een middeninkomen. Beter zicht is nodig op de impact die de kosten van studerende kinderen hebben op het inkomen voor deze groep ouders. Ten derde komt uit deze beleidsdoorlichting naar voren dat informatie over het studiefinancieringsstelsel de doelgroepen niet altijd bereikt; met name de kennis van de aflossingsvoorwaarden en draagkrachtregeling is beperkt.

Het doel van het studiefinancieringsstelsel is het waarborgen van de financiële toegankelijkheid van het middelbaar beroepsopleidend onderwijs en het hoger onderwijs en ervoor zorg te dragen dat er geen onoverkomelijke financiële belemmeringen zijn om te gaan studeren.

Tegelijkertijd wordt recht gedaan aan het principe dat studeren ook een investering door de student zelf is en dat wordt verwacht dat ook ouders een bijdrage leveren aan de studie van hun kinderen. In de rijksbegroting worden verschillende 'elementen' van het stelsel onderscheiden: inkomensoverdracht (relevante uitgaven: basisbeurs, aanvullende beurs, de reisvoorziening en overige uitgaven), leningen (niet-relevante uitgaven), bijdragen aan agentschappen (DUO) en ontvangsten. Deze beleidsdoorlichting focust op drie van de vier elementen: inkomensoverdracht, leningen en ontvangsten. De bijdragen aan agentschappen vallen, evenals de bijdragen voor studenten uit Caribisch Nederland en de uitgaven aan het levenlanglerenkrediet, buiten deze beleidsdoorlichting, omdat daar andere onderzoeken voor zijn of worden uitgevoerd. Onderstaand schema geeft de beleidstheorie weer die ten grondslag ligt aan het studiefinancieringsstelsel en die gebruikt is bij de structurering van deze beleidsdoorlichting.



In 2018 waren de totale uitgaven aan artikel 11 6,2 miljard euro.

Ongeveer veertig procent betreft niet-relevante uitgaven (o.a. leningen); van de resterende (bijna) 3,7 miljard euro gaat 44 procent naar de reisvoorziening (ruim 1,6 miljard)<sup>1</sup>, 33 procent naar de basisbeurs (ruim 1,2 miljard), achttien procent naar de aanvullende beurs (bijna 675 mln.) en ruim vijf procent (200 mln.) betreft overige uitgaven (DUO, Caribisch Nederland etc.). Van de totale begroting van het ministerie van OCW bedraagt het deel voor artikel 11 (relevante uitgaven) jaarlijks ongeveer zeven procent.

<sup>1</sup> In de praktijk wordt ongeveer 800 mln. per jaar uitgegeven aan de reisvoorziening. Dit (hoge) bedrag in 2018 wordt veroorzaakt door kasschuiven.

Het studiefinancieringsstelsel is van oudsher vormgegeven langs drie belangrijke vragen: wie betaalt het hoger onderwijs: de samenleving of de gebruiker, wie betaalt het levensonderhoud en de studiekosten van de student en hoe worden de middelen sociaal rechtvaardig verdeeld?

Door verschuivingen van perspectieven en als gevolg van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen is het stelsel sinds de invoering van de Wet op de studiefinanciering in 1986 op onderdelen aangepast en verfijnd en daarmee verworpen tot een complex geheel aan instrumenten en voorzieningen met een differentieel doelgroepenbeleid. Er zijn aparte regelingen voor de groepen mbo niveau 1 en 2, mbo niveau 3 en 4 en hoger onderwijs. In mbo niveau 1 en 2 kent de studiefinanciering een onbeperkte duur en is er geen sprake van een prestatiecomponent. Dit is wel het geval in mbo niveau 3 en 4, waar de prestatiebeurs geldt. Studenten krijgen hun basisbeurs, aanvullende beurs en reisproduct omgezet in een gift indien zij het diploma behalen binnen 10 jaar. In het hoger onderwijs is met het van kracht worden van de Wet studievoorschot hoger onderwijs met ingang van studiejaar 2015-2016 de basisbeurs afgeschaft, de leenruimte en aanvullende beurs verhoogd en zijn de terugbetaalvoorwaarden gunstiger gemaakt. Ook geldt hier de prestatiebeurs ten aanzien van de aanvullende beurs en het reisproduct. Voor de drie doelgroepen gelden verschillende regelingen ten aanzien van rechten, termijnen, omzettingen, aanvullende regelingen en bijverdiengrenzen.

Belangrijke bronnen voor deze beleidsdoorlichting zijn onderzoeken die in opdracht van het ministerie van OCW of op eigen initiatief zijn uitgevoerd door CBS, SCP en CPB en de jaarlijkse Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs.

Daarnaast zijn diverse thematische onderzoeken bestudeerd die zijn uitgevoerd in opdracht van OCW of derden. De waarde en kwaliteit van deze onderzoeken is divers en is in het kader van deze beleidsdoorlichting beoordeeld en beschreven. Om een koppeling te kunnen maken tussen studiefinancieringsgegevens van studenten en inkomens- en opleidingsinformatie van hun ouders heeft ResearchNed binnen de CBS-omgeving analyses uitgevoerd. Deze dienden om het gebruik van elementen van studiefinanciering in relatie tot de toegankelijkheid van het onderwijs in kaart te brengen. Daarnaast is een internationale studie verricht naar het studiefinancieringsstelsel in een aantal andere landen. Hierin is gekeken naar kenmerken van het onderwijsstelsel, elementen van studiefinanciering en de toegankelijkheid van het onderwijs in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk/Engeland, Australië en Oostenrijk. Tot slot is een enquête uitgezet onder studenten in hoger onderwijs en mbo, onder eindexamenkandidaten in havo en vwo, en onder mbo studenten in het laatste jaar van hun opleiding op niveau 4 en is gesproken met experts en belanghebbenden. Steeds is nagegaan in hoeverre het inkomen en opleidingsniveau van de ouders van studenten bepalend is voor de instroom in het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, het gebruik van de verschillende elementen van het studiefinancieringsstelsel en keuzes die studenten voor en tijdens de studie maken. Hieruit komt het volgende beeld naar voren.

Uit de landenstudie komt naar voren dat er, evenals in Nederland, in alle onderzochte landen een spanningsveld bestaat tussen de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het studiefinancieringsstelsel en dat het in alle landen moeilijk is om studenten uit lagere sociaaleconomische klassen maximaal te laten participeren in het (hoger) onderwijs; ondanks grote verschillen in de stelsels.

Het Deense systeem scoort goed, maar heeft ook negatieve neveneffecten in de vorm van een enorme toestroom van buitenlandse studenten. In alle landen geldt bovendien dat de instroom van studenten is toegenomen waarmee ook de druk op het studiefinancieringsstelsel toeneemt. Centrale kenmerken in de onderzochte landen zijn dat er in alle landen regelingen bestaan voor studenten met minder draagkrachtige ouders en er overal sprake is van een inkomensafhankelijke terugbetalingsregeling van studieleningen. Het studentenreisproduct in de vorm van onbeperkt reizen is in vergelijking met de vier onderzochte landen uniek voor Nederland. Tot slot kan er geen conclusie worden getrokken over de relatie tussen de aard en eigenschappen van het studiefinancieringsstelsel en de mate van toegankelijkheid.



Over het geheel genomen wordt gebruik gemaakt van de verschillende elementen van het studiefinancieringsstelsel door de groepen voor wie dit bedoeld is en is hiermee het beleid doeltreffend.

Het gebruik van studiefinanciering is soms iets lager dan verwacht; bij bijvoorbeeld de basisbeurs in mbo 1-2, waar geen prestatiebeurs geldt, is een gebruik van 90 procent lager dan men intuïtief zou verwachten. Eerste indicaties van niet-gebruik van de aanvullende beurs wijzen uit dat naar schatting een tot drie procent van de rechthebbenden afziet van de aanvullende beurs vanwege de prestatiecomponent. Het leengedrag van de studenten in alle niveaus volgt een zelfde patroon: studenten uit de hogere inkomensklassen lenen minder vaak, maar als zij lenen, is het bedrag doorgaans hoger dan het bedrag dat studenten uit de lagere inkomensklassen lenen. Per saldo verschillen de bedragen niet veel van elkaar.

In het hoger onderwijs zijn studenten na de invoering van het studievoorschot meer en vaker gaan lenen.

De jaarlijkse Monitor Beleidsmaatregelen laat zien dat ten opzichte van de totale studentenpopulatie 53 procent in 2017-2018 een studielening had; eerste cijfers wijzen uit dat dit percentage in 2018-2019 licht is gedaald. In het laatste jaar vóór de invoering van het studievoorschot was dit 38 procent. Het bedrag dat zij lenen is hoger dan op basis van de weggevallen basisbeurs verwacht werd, zo concludeerde het CPB in mei 2020. De studieschuld zal naar verwachting stijgen met een iets hoger bedrag dan de eerder door het CPB geprognosticeerde €6.000. Een eerste indicatie van de verwachte studieschuld van het eerste studievoorschotcohort ligt rond de €24.000 (voor studenten met een studieschuld, 28% leent niet), terwijl de verwachting vooraf €21.000 was. Als gekeken wordt naar alle studenten, ongeacht of zij wel of niet lenen, dan is de verwachte studieschuld €18.000. De totale studentenpopulatie ervaart niet meer financiële problemen dan voorheen. Wel is dit het geval voor studenten met minder draagkrachtige ouders. Zij ervaren na de invoering van het studievoorschot wel meer financiële moeilijkheden dan voorheen. Het wegvallen van de basisbeurs wordt zowel gecompenseerd door studieleningen als door een hogere bijdrage van de ouders.

Verschillende onderzoeken wijzen uit dat scholieren uit havo en vwo de weg naar het hoger onderwijs nog even goed weten te vinden als voor de invoering van het studievoorschot. Voor de doorstroom van mbo naar hbo ligt dit anders.

Bij de invoering van het studievoorschot werd verwacht dat dit aankomende studenten in het algemeen niet zou weerhouden van studeren. Als uitzondering werd de doorstroom van mbo naar hbo genoemd. De doorstroom van deze groep is al langere tijd licht dalende en vertoont vanaf 2015-2016 een sterke daling die sindsdien niet meer hersteld is. In dezelfde tijd is de arbeidsmarkt voor deze groep sterk aangetrokken en zijn ook in het mbo verschillende maatregelen van kracht geworden, zoals de verkorting en intensivering van opleidingen. Of deze daling een-op-een te maken heeft met de invoering van het studievoorschot, kan niet uit deze beleidsdoorlichting worden afgeleid. Momenteel vindt onderzoek plaats, dat na de zomer verschijnt, naar de omvang van het effect van al deze maatregelen afzonderlijk op de doorstroom van mbo naar hbo en wordt nagegaan in hoeverre de maatregelen keuzes voor verschillende groepen studenten hebben beïnvloed.

Er is geen indicatie dat na de invoering van het leenstelsel zittende studenten tijdens hun studie beduidend andere keuzes maken dan voorheen.

Zijdelings is aandacht besteed aan stress die studenten ervaren als gevolg van het leenstelsel. Eerste voorzichtige resultaten wijzen erop dat lenen als zodanig niet leidt tot stress, maar dat dit veeleer te maken heeft met zorgen die men heeft over de toekomst (renteontwikkeling, effect op hypotheek, baankansen). Het RIVM doet de komende jaren onderzoek naar de oorzaken van mentale druk onder jongeren.

Deze beleidsdoorlichting laat zien dat kennis over (elementen van) het studiefinancieringsstelsel beperkt is. Hoewel informatie voorhanden is via de DUO-website, lijkt het erop dat de informatie de betrokken ouders, studenten en aankomende studenten onvoldoende bereikt en dat de kennis minder goed is bij gezinnen met minder draagkracht en een lager opleidingsniveau. Met name de kennis over aflossingsvoorwaarden en de draagkrachtregeling is beperkt.

Na de invoering van het studievoorschot is een doelmatigheidswinst gerealiseerd van de relevante uitgaven van structureel ongeveer 600 mln. euro zonder dat daarmee de toegankelijkheid en dus ook de doelstelling van artikel 11 evident in het geding is gekomen.

Dit is overigens geen garantie dat verdere besparingen de toegankelijkheid niet in het geding zouden brengen. De doelmatigheid van het studiefinancieringsbeleid is voor het overige onvoldoende onderzocht in de beschikbare evaluaties.

Conclusie is dat het beleid gemiddeld genomen als doeltreffend kan worden aangemerkt.

Belangrijk aandachtspunt is de daling van de doorstroom van mbo naar hbo sinds de invoering van het leenstelsel en de stagnatie sindsdien. Mogelijke maatregelen om financiële drempels voor deze groep weg te nemen zijn een financiële tegemoetkoming voor doorstromers, al dan niet met een prestatiecomponent, het volledig afschaffen van de prestatiebeurssystematiek of het oprekken van de 1-februariregeling specifiek voor deze groep studenten. Kosten hiervan bedragen structureel, afhankelijk van het scenario, rond de 250 mln. euro. Wat de omvang is van deze financiële drempels moet nog blijken uit het nog te verschijnen onderzoek.

Een tegemoetkoming voor de relatief hoge bijdrage van ouders uit de middeninkomens zou gerealiseerd kunnen worden met een ophoging of verbreding van de aanvullende beurs.

Hiervoor zijn verschillende scenario's uitgewerkt waarmee structureel een extra uitgave is gemoed van 35 mln. euro (sobere variant) tot 380 mln. euro (uitgebreide variant). Kosten voor het verbeteren van objectieve informatie over studiefinanciering die de doelgroep daadwerkelijk bereikt, bedragen naar schatting op korte termijn 3 mln. euro en structureel 1 mln. euro. Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat met name kwetsbare groepen zich zorgen maken over de toekomst. Door het vastzetten van de rente op studieleningen voor de gehele looptijd, zouden deze onzekerheden kunnen worden weggenomen en zou de voorlichting worden vergemakkelijkt. Dit zorgt voor verwachte structurele additionele uitgaven van 300 mln. euro (bij 0% rente) en 100 mln. euro (1%) of voor een besparing van 100 mln. euro (bij 2% rente) tot 300 mln. euro (3%). Deze bedragen zijn indicatief en hoogst onzeker omdat de werkelijke besparing of kosten afhangen van de werkelijke rentestanden in de toekomst en het verschil met de vaste rente. Andere intensiveringsopties die zijn uitgewerkt, zijn bijvoorbeeld het afschaffen van de bijverdiengrens in het mbo (1 mln. euro) en uitbreiding van de reisvoorziening (tussen 80 en 200 mln. euro).

Conform de vereisten van de RPE, bevat deze beleidsdoorlichting varianten voor een denkbeeldig scenario waarin de artikel 11 OCW-begroting met 20 procent krimpt.

Een 20%-besparingsvariant houdt een krimp in van een bedrag van ruim 740 mln. euro (20% van 3,7 miljard aan relevante uitgaven). Deze scenario's bevatten onder andere een verlaging, inperking of afschaffing van de aanvullende beurs, versoering of afschaffing van de reisvoorziening, invoering van een sociaal leenstelsel in het mbo en afschaffing van specifieke regeling als reiskostencompensatie voor studeren in het buitenland (RBS). Bij deze opties zijn er mogelijk negatieve effecten op de toegankelijkheid van de beroepsopleidende leerweg van het mbo en het hoger onderwijs. We bevelen aan dat deze effecten voor invoering van de maatregelen worden onderzocht.



## 1 Inleiding en achtergrond

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft ResearchNed gevraagd om een beleidsdoorlichting te maken van artikel 11 studiefinancieringsstelsel. Artikel 11 Studiefinanciering is één van de veertien beleidsartikelen die staan opgenomen in het begrotingshoofdstuk van het ministerie van OCW op de Rijksbegroting. Beleidsartikelen zijn begrotingsposten waarop beleid wordt gevoerd en waarvoor beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd.<sup>2</sup> Om verantwoording afleggen en beleidsleren te stimuleren verplicht de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) de Rijksoverheid sinds 2006 om periodiek beleidsdoorlichtingen te (laten) verrichten. Doel van een beleidsdoorlichting is inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten en beleidsmakers aanknopingspunten te bieden voor verbetering. Het idee is dat zo de maatschappelijk toegevoegde waarde van investeringen en uitgaven met publiek geld vergroot wordt. Van de veertien OCW-beleidsartikelen in de Rijksbegroting worden de komende jaren er twaalf doorgelicht of zijn dat reeds.<sup>3</sup>

### 1.1 Artikel 11 Studiefinanciering

Wie artikel 11 Studiefinanciering opzoekt in de Rijksbegroting ziet de volgende zaken vermeld staan<sup>4</sup>:

#### Algemene doelstelling

‘Het stelsel van studiefinanciering biedt studenten in het hoger onderwijs en deelnemers in de beroepsopleidende leerweg de financiële mogelijkheden om in Nederland en daarbuiten onderwijs te kunnen volgen.’

#### Rol en verantwoordelijkheid

‘De Minister is verantwoordelijk voor de doeltreffende en doelmatige werking van het stelsel van studiefinanciering, zoals geregeld in de Wet studiefinanciering 2000.’

#### Financieren

‘De Minister financiert het stelsel waarbij de financiële toegankelijkheid is gewaarborgd: er zijn geen onoverkomelijke financiële belemmeringen om te gaan studeren. Tegelijkertijd wordt recht gedaan aan het principe dat studeren ook een investering door de student zelf is. Tevens wordt recht gedaan aan de bijdrage die ouders daaraan kunnen leveren.’ Vervolgens wordt een aantal zaken toegelicht over kengetallen en beleidswijzigingen. Ook wordt inzichtelijk gemaakt welke inkomsten en uitgaven vallen onder dit artikel. Daarbij worden verschillende ‘elementen’ onderscheiden. Te weten:

1. Inkomensoverdracht
  - a. Basisbeurs
  - b. Aanvullende beurs
  - c. Reisvoorziening
  - d. Overige uitgaven
2. Leningen
3. Bijdragen aan agentschappen (DUO)
4. Ontvangsten

Deze beleidsdoorlichting focust zich op drie van de vier elementen: inkomensoverdracht, leningen en ontvangsten.

---

<sup>2</sup> Zie: <http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting?hoofdstuk=40>.<sup>19</sup>

<sup>3</sup> Zie: [http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236857\\_10.html](http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236857_10.html)

<sup>4</sup> Zie: [http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248513\\_17.html](http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248513_17.html)

In 2018 bedroegen de totale uitgaven aan studiefinanciering 6.200 mln. euro. Dit bedrag fluctueert per jaar, mede door ‘kasschuiven’ bij de Reisvoorziening en uiteraard door ontwikkelingen in het stelsel zelf. In 2018 betrof ruim de helft van de uitgaven (3.251 mln. euro) de inkomensoverdrachten. Het aandeel basisbeurs was daarin 503 mln. euro (sterk dalend vanaf 2013) en het aandeel aanvullende beurs bedroeg 808 mln. euro (licht stijgende trend). Bij de overige inkomensoverdrachten ging het in 2018 om 1.631 mln. euro voor de reisvoorziening (sterk fluctuerend vanwege kasschuiven) en om overige uitgaven. Tweede belangrijke uitgavenpost naast de inkomensoverdrachten zijn de leningen (de rentedragende lening en het collegegeldkrediet). Dat betrof in 2018 een uitgave van 2.832 mln. euro (sterk stijgende trend na 2015). De uitvoeringskosten ten slotte (bijdrage aan DUO) zijn vrij stabiel met een uitgave van 115 mln. euro in 2018.

## 1.2 Opzet beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering

Volgens de RPE is een beleidsdoorlichting een synthese waarin alles wordt samengevoegd wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. ‘Een beleidsdoorlichting heeft daarmee twee functies. Allereerst geeft de beleidsdoorlichting een overzicht van de mate waarin het beleidsterrein op doeltreffendheid en doelmatigheid is geëvalueerd. Daarnaast bevat de beleidsdoorlichting een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het totale onderzochte beleidsterrein, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang.’

Dit onderzoek betreft echter geen klassieke beleidsdoorlichting. Dit zou namelijk een te beperkt beeld opleveren van de werking van het stelsel. Het studievoorschot dat in 2015 is ingevoerd, en een belangrijk onderdeel van het studiefinancieringsstelsel vormt, is een belangrijke beleidswijziging waaraan in deze doorlichting speciale aandacht wordt besteed. We hanteren voor deze beleidsdoorlichting dan ook een bredere scope dan voorgeschreven door de RPE. Naast een synthese van bestaand onderzoek is bijvoorbeeld door een literatuurstudie onderzocht hoe studiefinancieringsstelsels er in vergelijkbare landen uit zien, is een aanvullende data-analyse binnen de CBS-omgeving gedaan en zijn enquêtes uitgezet om een verdiepend beeld te krijgen van de gedragseffecten bij (aankomende) studenten.

Gezien de grote politieke en maatschappelijke aandacht voor de effecten van het studievoorschot willen we benadrukken dat het in dit onderzoek niet primair gaat om een evaluatie van het studievoorschot, maar dat het studievoorschot wordt onderzocht als onderdeel van het gehele studiefinancieringsstelsel.

## 1.3 Onderzoeksvragen, opzet onderzoek en leeswijzer

Doel van de beleidsdoorlichting is zicht te krijgen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 11 Studiefinanciering en beleidsmakers aanknopingspunten te bieden voor verbetering. Hiervoor kijken we naar het stelsel zoals dat anno 2020 functioneert en de veranderingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. Deze doelen vertalen zich in de volgende onderzoeksvragen:

- Hoeveel studenten maken gebruik van de verschillende onderdelen van de studiefinanciering? Hoeveel studenten maken hier geen gebruik van?
- Hoe ontwikkelden de gemiddelde studieschuld en het aflosgedrag zich tussen 2011-2012 en 2018-2019?
- Wat zijn de kosten van studeren in Nederland en hoe bekostigen studenten hun opleiding en levensonderhoud?
- Welke theoretische opties bestaan er om aanpassingen te doen aan de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs en mbo bol? Wat zijn de (financiële) gevolgen van deze opties?
- Hoe ontwikkelde de deelname aan en de doorstroom naar het hbo en universiteit zich tussen de studiejaren 2011-2012 en 2018-2019?
- Wat is de invloed van de vormen van studiefinanciering op de beslissing van (aankomend) studenten om (verder) te gaan studeren?
- Welke invloed heeft studiefinanciering op (financieel/economisch) gedrag van studenten?

- Wat is de perceptie van (aankomend) studenten en hun ouders van het studiefinancieringsstelsel en het gebruik van studiefinanciering en wat betekent dit voor de vormgeving en implementatie van het stelsel?
- Zijn er belemmeringen in de financiële toegankelijkheid van mbo bol, hbo en universiteit voor specifieke groepen (aankomend) studenten?

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat een beleidsdoorlichting zeven onderdelen bevat:

- a. Afbakening beleidsterrein: het betreft hier met name een beschrijving van de artikelen die worden behandeld in de beleidsdoorlichting.
- b. Motivering van het gevoerde beleid: een beschrijving van de aanleiding voor het beleid, de mate waarin het beleid nog actueel is en de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid ten aanzien van het beleidsterrein.
- c. Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven: een beschrijving van de aard en samenhang van de ingezette instrumenten, de uitgaven waarmee het beleid gepaard gaat en een onderbouwing van de uitgaven.
- d. Overzicht eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid: een kennissynthese van evaluaties die zijn uitgevoerd, op welke manier het beleid geëvalueerd is en om welke redenen, een overzicht van beleidsonderdelen die (nog) niet geëvalueerd zijn en de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
- e. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid worden onderzocht door na te gaan of de doelen van het beleid zijn gerealiseerd (doeltreffend) met beperkte middelen (doelmatig) en of er sprake is van positieve en/of negatieve neveneffecten.
- f. Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid: maatregelen die kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verhogen.
- g. Verkenning van beleidsopties: mogelijke concrete beleidsopties om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verhogen en verwachte effecten (incl. een doorrekening van de kosten).

In deze beleidsdoorlichting ligt de focus op het beantwoorden van onderstaande onderzoeksvragen:

- inleiding: afbakening beleidsterrein en schets van de uitgaven: onderdeel a;
- motivering van het gevoerde beleid: schets van het studiefinancieringsstelselsamenhang van de ingezette instrumenten, recente wijzigingen en een overzicht van de uitgaven; beleidstheorie waarin doel van beleid geschetst wordt: toegankelijk onderwijs mbo en ho: onderdeel b;
- studiefinancieringsstelsels in het buitenland (het Nederlandse stelsel in perspectief) en gebruik studiefinanciering en toegankelijkheid: onderdeel c (eerder uitgevoerd onderzoek plus aanvullende analyses);
- effecten op onderwijsdeelname en keuzegedrag: onderdeel d (eerder uitgevoerd onderzoek plus aanvullende analyses);
- doeltreffendheid en doelmatigheid van gevoerd beleid: onderdeel e;
- beleidsopties: onderdelen f en g.



## 2 Het studiefinancieringsstelsel: achtergrond, opzet, uitgaven en doel

Artikel 11 Studiefinanciering bouwt voort op een lange geschiedenis van publieke ondersteuning van studenten in Nederland. Om de vorm en uitvoering van het huidige stelsel goed te kunnen plaatsen schetsen we deze geschiedenis kort met daarin een aantal belangrijke markeringen. Vervolgens leggen we uit hoe het huidige stelsel eruit ziet, wat de beleidsdoelen zijn, welke wijzigingen recent zijn doorgevoerd en welke effecten daarmee verwacht worden.

### 2.1 Geschiedenis studiefinancieringsbeleid in Nederland<sup>5</sup>

In 1815 begon Koning Willem I publiek geld en kerkelijk stichtingsgeld te gebruiken om dienaren van de jonge Nederlandse staat op te leiden. Hij steunde studenten die zijn project van volksofvoeding konden uitdragen in kerken, scholen en universiteiten. Daarna zijn beurzen tot ver in de twintigste eeuw gebruikt om het onderwijzerskorps in het openbaar lager onderwijs en het openbaar bestuur in Nederlands-Indië uit te bouwen. Het ging daarbij steeds om beroepen die van direct belang waren voor de geestelijke, economische en bestuurlijke ontwikkeling van het koninkrijk. Er was daarnaast ook oog voor het individu en de maatschappij. Zo hadden de beurzen van begin af aan tot doel de grootste talenten onder het volk te helpen zich te ontwikkelen. De hele samenleving zou namelijk voordeel hebben van de kennis en kunde van deze talenten. Beurzen waren daarbij expliciet ook bedoeld om onvermogende, talentvolle studenten toegang te geven tot onderwijs, waarbij aangetekend dient te worden dat de standsverschillen in de maatschappij in de negentiende en begin twintigste eeuw nauwelijks ter discussie stonden en beurzen niet mochten dienen om die grenzen te vervagen.

Na de Tweede Wereldoorlog verdween de koppeling met specifieke beroepsopleidingen en kregen studenten van alle erkende opleidingen recht op ondersteuning. Zo ging het niet langer om het aanvullen van bepaalde beroepsgroepen, maar om het ontwikkelen van de beroepsbevolking over de hele breedte. Het publieke stelsel van studiefinanciering nam hierdoor steeds massalere vormen aan.

In de jaren '50 en '60 is een systeem van gemengde toelagen ingevoerd: een deel werd uitgekeerd als een beurs en een ander deel als renteloze lening (voor het havo: 60% beurs en 40% renteloos voorschot, voor vwo/havo/mbo: 80% beurs en 20% renteloos voorschot). Deze studietoelage werd later geïntegreerd in de kinderbijslag<sup>6</sup>.

Terwijl het stelsel van publieke studiefinanciering groeit in de jaren vijftig en zestig, houden confessionele kabinetten vast aan het idee dat de overheid zich niet te veel mag bemoeien met de maatschappelijke verhoudingen enerzijds en met de inhoud en opzet van het onderwijs anderzijds. Het systeem van studiefinanciering wordt desalniettemin steeds complexer; de verantwoordelijkheid voor studiefinanciering ligt dan bij verschillende ministeries en is sterk verweven met technisch ingewikkelde zaken als de sociale verzekeringen, belastingen en de structuur van het hoger onderwijs. Er konden dan ook weinig veranderingen worden doorgevoerd zonder directe gevolgen voor andere beleidsterreinen.

Om tot nieuw beleid te komen werd eind 1967 een speciale commissie ingesteld. Deze commissie boog zich over drie vragen:

---

5 Deze paragraaf berust grotendeels op het proefschrift van Pieter Slaman uit 2015 waarin 200 jaar studiefinanciering in Nederland wordt beschreven. Zie: Slaman, P. J. (2015). Staat van de student: tweehonderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland. Institute for History, Faculty of the Humanities, Leiden University.

6 Comijs, D., & Karg, P. (2018). De opkomst en ondergang van de basisbeurs - een geschiedenis. Redpers.

1. Wie betaalt het hoger onderwijs: de samenleving of de gebruiker? Studenten kiezen vrijwillig voor verdere scholing mede met het oog op toekomstige carrière mogelijkheden. Enerzijds bestond in de jaren zestig de overtuiging dat studenten daarbij collectieve steun verdienden omdat de hele samenleving mee profiteerde van hun inspanningen. Anderzijds leidde doorleren vaak tot een hoger persoonlijk welvaartspeil en kon de vraag worden gesteld of ook burgers zonder hogere opleiding via de belastingen daaraan bij moesten dragen. Hoewel breed het idee werd geaccepteerd dat de positieve maatschappelijke effecten van onderwijs<sup>7</sup> een grote overheidsbijdrage rechtvaardigden, maakte de commissie Andriessen de kanttekening dat er veel activiteiten met positieve effecten voor de hele samenleving waren die niet door de overheid werden gesteund. De student profiteerde daarnaast persoonlijk in financieel, sociaal en geestelijk opzicht van het volgen van onderwijs. Het sociaal en geestelijk profijt was lastig in cijfers uit te drukken, maar het persoonlijk financieel voordeel kon vrij precies in kaart worden gebracht. Dat voordeel bleek groot. De vraag rees daarom of de hele samenleving, inclusief lager opgeleiden, mee zou moeten betalen aan de opleiding van deze bevoorrechte groep.
2. Wie betaalt het levensonderhoud en de studiekosten van de student? Tot de jaren zestig waren regeringen uitgegaan van de gedachte dat ouders primair verantwoordelijk waren voor het levensonderhoud van studerende kinderen. Kinderbijslag en kinderaftrek werden daarom door ouders genoten tot het zevenentwintigste levensjaar. Tot zekere hoogte stond het de student vrij om naast de ouderlijke steun zelf geld bij te verdienen. Als hij dan geld tekortkwam, waren er de rijksstudietoelagen. Recht op bijstand had de student niet. Om de vraag te beantwoorden of deze toestand wenselijk was, moest een afweging worden gemaakt van de sociaal-culturele en financiële positie van de student in relatie tot zijn ouders. Studenten zelf gaven aan vrij te willen zijn van hun ouders. Dat ging veel ouderen te ver. Ook over de economische positie van een student in de maatschappij bestonden uiteenlopende beelden: van een werknemer met een wettelijk gegarandeerd inkomen, tot een student die als een 'consument' die de 'dienst' onderwijs afneemt en zelf verantwoordelijk is voor zijn levensonderhoud.
3. Hoe worden de middelen sociaal rechtvaardig verdeeld? De welvaart en de onderwijskansen in Nederland waren in 1967 zeer ongelijk verdeeld. Al in het lager onderwijs werd, al dan niet bewust, een zodanige selectie gemaakt dat leerlingen uit lagere sociaaleconomische klassen of milieus in lagere vormen van voortgezet onderwijs instroomden. Veel van hen haalden daar geen eindexamen. De leerlingen die wel het hoger onderwijs bereikten, waren voor ongeveer 90 procent afkomstig uit de hogere en middelbare sociale milieus. Over de onwenselijkheid van ongelijkheid in het onderwijs bestond in politiek en samenleving inmiddels een grote eensgezindheid. Er werd daarom gesproken van de noodzaak tot 'externe democratisering'. Leningen of voorschotten zouden niet passen bij die externe democratisering: die zouden een drempel opwerpen voor diegenen die juist tot studie gestimuleerd moesten worden. Wanneer men echter zou kiezen voor een systeem van giften zou een complex verdelingsvraagstuk ontstaan.

De Commissie werkte vier jaar aan een rapport. De meningen over de vormgeving van studiefinanciering bleken in de commissie dusdanig ver uiteen te lopen, dat ze bij geen van de vragen tot eensluidende conclusies kon komen. Als gevolg werden er drie, sterk uiteenlopende, scenario's geschetst waaruit de overheid kon kiezen.

---

<sup>7</sup> Zoals cultuuroverdracht en socialisering van nieuwe generaties staatsburgers; de sociale rechtvaardigheid en de kwaliteit van het bestaan, een collectief economisch voordeel van een goed opgeleide bevolking.



1. Behoud van het bestaande stelsel van rijksstudietoelagen en de aftrekpost voor de belastingen. Studenten zouden primair worden onderhouden door hun ouders. Om de eenvoud te vergroten zou de kinderbijslag voor ouders worden afgeschaft. Het vrijkomende geld zou worden gebruikt om leningen te verstrekken aan studenten die in conflict waren met hun ouders en behoefte hadden aan een zelfstandige inkomenspositie.
2. De gelden van kinderbijslag, belastingaftrek en rijksstudietoelagen worden samengevoegd tot een integraal stelsel met een individueel beursrecht voor elke student. Studiekosten zouden als gift worden vergoed en voor de bestrijding van kosten voor levensonderhoud zou de overheid leningen verstrekken. Deze dienden dan te worden terugbetaald wanneer de afgestudeerde een zeker bedrag boven een bepaalde inkomensgrens zou verdienen.
3. Invoering van het 'basis-studieloon', een beloning voor alle studenten met een rechtspositie die was vastgelegd in arbeidscontracten en sociale wetgeving. De beloning zou niet volledig kostendekkend hoeven zijn; een gedeelte van de financiering zou als lening kunnen worden verstrekt.

In de vier jaar waarin de commissie aan haar rapport werkte, veranderden de economische en politieke omstandigheden ingrijpend. De uitgaven voor het onderwijs liepen sterk op, net als de overheidstekorten. De voorstellen van de Commissie Andriessen raakten hierdoor ondergesneeuwd. Toenmalige ministers spraken zich simpelweg uit voor het profijtbeginself: wie persoonlijk meer profiteerde van zijn of haar opleiding zou daar een grotere persoonlijke bijdrage aan moeten leveren. In 1972 werd het collegegeld daarom verhoogd van 200 gulden naar 1.000 gulden en stegen de inschrijfgelden van 10 gulden naar 100 gulden. Aan de oproep van studentenbonden om geen collegegeld meer te betalen, werd massaal gehoor gegeven, met grote gevolgen voor de rijksinkomsten. Het kabinet viel mede hierdoor en er trad in 1974 een nieuw kabinet aan.

Het kabinet dat in 1974 onder leiding van Den Uyl aantrad, had als motto 'Spreiding van kennis, macht en inkomen'. De verwachtingen waren dan ook hooggespannen: hoe zou de principiële keuze voor maatschappelijke gelijkheid in het stelsel voor studiefinanciering gemaakt worden? De nieuwe minister en staatssecretaris van Onderwijs gingen voortvarend van start en kwamen in 1974 gelijk met een voorstel voor een nieuw stelsel: studenten worden tijdens hun studie door de overheid onderhouden om, na afstuderen, via een verhoogde inkomstenbelasting die kosten terug te betalen aan de gemeenschap. Deze 'academicusbelasting' zou het mogelijk maken om te financieren naar behoefte en terug te betalen naar draagkracht. Onderzoek naar de academicusbelasting liet echter al snel zien dat zo'n stelsel tot een verhoging van de inkomstenbelasting van tien tot vijftien procent voor afgestudeerden zou leiden. Het zou daarnaast het behalen van een diploma ontmoedigen en een vlucht naar het buitenland bevorderen. De bewindslieden lieten het plan varen.

Vervolgens besprak men een variant van studiefinanciering die dicht in de buurt van de academicusbelasting kwam; een sociaal leenstelsel waarbij de overheid studenten geld leent. Hiertegen bleken echter principiële bezwaren te bestaan. Welvarende studenten zouden in zo'n stelsel de kans krijgen terug te vallen op hun ouders, terwijl studenten uit armere gezinnen gedwongen worden schulden op zich te nemen. Bovendien mocht een student volgens de toenmalige bewindslieden niet alleen worden gezien als ondernemer; een leenstelsel deed geen recht aan de positieve externe maatschappelijke effecten van studeren. Het was volgens beleidsmakers zo dat studenten zowel kenmerken van een werknemer als van een ondernemer hadden; er was sprake van maatschappelijk en van individueel belang; de student was zowel onderdeel van een gezin als een op zichzelf staand individu. Al deze elementen speelden samen een rol. Dit pluriforme karakter zou dan ook tot uitdrukking moeten komen in een gemengd stelsel waarin samenleving, student en ouders de kosten deelden. Het idee voor de combinatie basisbeurs, aanvullende beurs en leenmogelijkheid werd geboren.

Er bleek kamerbrede steun voor een nieuw stelsel waarbij alle studenten een basisbeurs zouden krijgen die de maatschappelijk bijdrage vertegenwoordigde (en als bijkomend voordeel een gedeeltelijke emancipatie van de student tegenover ouders bewerkstelligde), een leningdeel bevatte dat de uitdrukking vormde van de eigen investering van de student en uitging van een ouderlijke bijdrage (indien mogelijk). Er werd een aanvullende beurs voor de laagste inkomensgroepen aan toegevoegd, die moest verzekeren dat het financiële zwaartepunt van het stelsel bij de lagere inkomens bleef liggen.

Men ging vlot aan de slag met de invoering van dit nieuwe stelsel. Die invoering bleek echter een stuk complexer dan gedacht; bij de val van het kabinet in 1977 was er van realisatie nog geen sprake. Wel was de toestand rond collegegelden tot rust gekomen en tussentijdse aanpassingen hadden de oude regelingen iets houdbaarder gemaakt. Het oude beurzenstelsel bleef dan ook nagenoeg ongewijzigd van kracht.

Bij het aantreden van het eerste kabinet Lubbers, begin jaren tachtig, gingen de rijksstudietoelagen en de kinderbijslag een tijd van flinke bezuinigingen tegemoet. Er was sprake van hoge werkloosheid en grote overheidstekorten. In 1984 werd de druk op een nieuw stelsel van studiefinanciering door de Tweede Kamer opgevoerd: verhoging van het collegegeld werd tegengehouden zolang er geen voorstel op tafel lag. Dit leidde tot een compromis vanuit de betrokken ministeries van Onderwijs, Sociale Zaken en Financiën: een stelsel waarin elke student van achttien jaar of ouder die een opleiding volgde van 4 havo tot aan de universiteit zou hetzelfde bedrag per maand ontvangen: de basisbeurs. Deze Wet op de studiefinanciering is van kracht geworden op 1 oktober 1986 en had betrekking op studerenden in de leeftijd van achttien tot dertig jaar.<sup>8</sup> Uitgangspunt werd gevormd door een normbudget dat was opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- een normbedrag voor levensonderhoud;
- een normbedrag voor boeken en leermiddelen;
- een normbedrag voor ziektekostenverzekering;
- een tegemoetkoming in de kosten van de onderwijsbijdrage;
- een normbedrag voor reiskosten (voor thuiswonenden);
- een toeslag voor een financieel afhankelijke partner en/of voor eenouderstudenten<sup>9</sup>.

Het totaal vastgestelde budget van de student was een optelsom van bovenstaande normbedragen. De wet maakte onderscheid tussen een basisfinanciering en een aanvullende financiering. Deze financiering verschilde voor uitwonende en thuiswonende studenten. Voor uitwonende studenten bedroeg de basisbeurs ongeveer 600 gulden per maand; voor thuiswonenden was dit ongeveer 260 gulden per maand. De basisbeurs was een onvoorwaardelijke gift. Thuiswonenden hadden bovendien recht op een reiskostenvergoeding waarvan de hoogte werd bepaald door de afstand tussen de postcodes van de verblijfplaats en de opleidingsplaats van thuiswonende studenten. De hoogte van de aanvullende financiering werd bepaald door het verschil tussen het normbudget en de basisbeurs. Deze aanvullende financiering kon de vorm hebben van een aanvullende beurs of van een rentedragende lening. Overigens was de studieschuld tijdens de studie renteloos. Om te voorkomen dat de lening voor studenten een 'financiële dwangbuis' zou worden, werd de maximale periode voor terugbetaling gesteld op vijftien jaar. De rente die in de terugbetaalperiode (na de studie) moest worden betaald, was vastgesteld op een half procent onder de marktrente. De hoogte van de aanvullende beurs hing af van de draagkracht van de ouders om bij te dragen in de kosten van studie en levensonderhoud van hun kinderen. Studenten ouder dan dertig vielen niet onder het stelsel.

---

8 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1986). Studiefinanciering. Globale beschrijving van de rol van de Rijksoverheid in de periode 1919-1986.

9 De wetgever ging er van uit dat een partner met kind jonger dan 12 jaar niet in staat kon worden geacht in het eigen onderhoud te voorzien. Dit betekent dat de student de hoofdkostwinner was en het daardoor in de rede lag om de totale toelage in het kader van de studiefinanciering toe te delen. Een zelfde redenering geldt voor de éénoudertoeslag. Aanhangsel Handelingen II, 1059, 2002/03, p.2211.

Een van de doelstellingen van deze wet, het streven naar zelfstandigheid en financiële onafhankelijkheid van de student, werd niet volledig gerealiseerd. Dit werd financieel niet haalbaar geacht vanwege de eis van budgettaire neutraliteit: de uitgaven aan het stelsel mochten de middelen die vrijkwamen door de afschaffing van de oude regelingen (destijds ongeveer 3,3 miljard gulden) niet overstijgen.

Hoewel er veel kritiek was, bleek dit eerste voorstel dat sinds het kabinet-Den Uyl op tafel lag bestuurstechnisch aanvaardbaar en politiek acceptabel. Eindelijk was er een wet waarin een integraal stelsel van studiefinanciering was vastgelegd.

Met spoed werd door organisaties vanuit verschillende beleidssferen gewerkt aan de invoering van een van de grootste en meest complexe geautomatiseerde systemen die Nederland kende. Waar voorheen ongeveer 250.000 mensen in aanmerking kwamen voor rijksstudietoelagen en tegemoetkoming in de studiekosten, moesten nu alle 572.000 onderwijsvolgers van achttien jaar en ouder in het nieuwe systeem worden ingevoerd met moeilijk controleerbare gegevens over hun ouders, partners en reisafstand. Dit leidde tot grote uitvoeringsproblemen. Onzekere studenten en hun ouders overlaadden de Centrale Directie Studiefinanciering te Groningen met brieven en telefoontjes. Deze kwam daardoor handen tekort en had in januari 1988 een werkachterstand van 210.000 onbeantwoorde brieven. Telefoonlijnen raakten overbelast en werden onbereikbaar.

Studentenacties werden in de loop van 1987-1988 verbeterd en bij uitzondering gewelddadig, vooral omdat de problemen ongelukkig samenvielen met de invoering van de nieuwe Harmonisatiewet, die het recht van studenten op relatief goedkope inschrijving aan onderwijs en studiefinanciering inperkte tot zes jaar (Slaman, 2015). Luidruchtige demonstraties, bezettingsacties en persoonlijke bedreigingen aan het adres van de minister waren het gevolg. Voor het eerst in de geschiedenis was de studiefinanciering een onderwerp dat bijna dagelijks de krantenkoppen en het televisiejournaal haalde. Het belangrijkste bezwaar van de Landelijke Studentenvakbond was overigens dat het onrechtvaardig was dat elke student een basisbeurs zou krijgen. 'Kinderen van rijke ouders gingen er meer dan honderd gulden op vooruit. Dat was niet hoe wij de welvaart wilden verdelen,' blikte een oud-voorzitter van de LSvB, destijds wethouder in Amsterdam, in 2014 terug.<sup>10</sup>

In 1988 maakt de toenmalige minister bekend dat de onderwijsbegroting dat jaar met ruim een half miljard gulden overschreden zou worden. De instroom van studenten in het hoger onderwijs was veel groter dan verwacht, met name de instroom van vrouwelijke en allochtone studenten. Bovendien gingen meer studenten op kamers wonen dan verwacht. Deze gewenste maatschappelijke ontwikkelingen hadden ongewenste budgettaire gevolgen; door het ontbreken van een uitgavenplafond in het stelsel leidden deze gewenste ontwikkelingen direct tot een overschrijding van de begroting.

In 1989 trad een nieuw kabinet aan. De door studenten, grote politieke partijen en opeenvolgende onderwijsministers lang gekoesterde wens om studenten financieel op eigen benen te laten staan, werd met het nieuwe kabinet losgelaten. Collectieve financiering mocht niet gebruikt worden om studenten onafhankelijk te maken van hun ouders, maar moest er vooral zijn voor goed presterende studenten uit lagere inkomensgroepen. Overige studenten werden op leningen, op ouders of op zichzelf aangewezen. Het nieuwe kabinet wilde burgers en dus ook studenten, stimuleren om voor zichzelf te zorgen en niet onnodig gebruik te maken van gemeenschapsondersteuning. Men zag namelijk dat een royale, voor ieder gelijke studiefinanciering nog steeds vooral ten goede kwam aan studenten uit hogere inkomensgroepen omdat deze het grootste deel van de studentenpopulatie vertegenwoordigden. Het idee ontstond 'dat via de studiefinanciering bakken met geld werden gebracht van de armen naar de rijken'. De basisbeurs zou daarom moeten worden verkleind ten gunste van de aanvullende, inkomensafhankelijke financiering.

---

10 [universonline.nl/2014/10/08/basisbeurs-iedereen-was-tegen](http://universonline.nl/2014/10/08/basisbeurs-iedereen-was-tegen)

De nieuwe minister van onderwijs had bij zijn aantreden in 1989 zo'n lijst hervormingen in gedachten dat een nieuw stelsel verdedigbaar zou zijn. Het Kabinet durfde dat echter niet aan. De wet onderging daarvoor tussen 1986 en 1996 55 kleine en grote(re) wijzigingen. Deze wijzigingen kunnen worden ingedeeld in de drie categorieën: 'nivellering', 'prestatiekoppeling' en 'vereenvoudiging'. Alle wijzigingen waren bedoeld om de kosten van het stelsel te drukken in tijden van aanhoudende bezuinigingen en steeds verder stijgende studentenaantallen. Ter nivellering verhoogde men stapsgewijs de collegegelden, werd de hoogte van de basisbeurs bevroren en later verlaagd. Hierdoor lag de basisbeurs voor uitwonende studenten in 1996 een derde lager dan in 1986; de thuiswonendenbeurs raakte gehalveerd. De reikwijdte werd daarnaast beperkt tot volwassen studenten in mbo, hbo en wo, de leeftijdsgrens kwam op 27 te liggen. De hogere collegegelden en de kleinere basisbeurzen werden alleen voor de laagste inkomensgroepen gecompenseerd in de aanvullende beurs. Het resultaat was een groeiend aandeel voor de aanvullende beurs in het stelsel. Terwijl deze in 1986 nog tien procent van de uitgaven in studiefinanciering vertegenwoordigde, was dat aandeel tien jaar later opgelopen tot ongeveer dertig procent.

Tot dan toe was het recht op studiefinanciering gekoppeld aan inschrijving aan een onderwijsinstelling. Bovendien hoefde de ontvangen basisbeurs nimmer te worden terugbetaald. Dit werkte misbruik in de hand, zoals het fenomeen van de 'spookstudent': de student die zich wel bij een onderwijsinstelling in liet schrijven, maar zich daar nooit liet zien en intussen wel een basisbeurs kreeg. Om onwenselijk gebruik van de collectieve voorzieningen af te remmen, werd voor de studiefinanciering in het hoger onderwijs de 'tempobeurs' ingevoerd; als een student niet jaarlijks minimaal een kwart van het te behalen aantal studiepunten verdiende, werd zijn beurs omgezet in een lening en kwam het risico van studievertraging of studieuitval voor eigen rekening. Kort erna werd de norm verhoogd tot de helft. Om het studietempo te verhogen werd bovendien het recht op een beurs en relatief goedkope studie-inschrijving verkort tot de nominale studieduur met één jaar uitloop (Slaman, 2015). Voor veel studenten betekende dat een verkorting van een jaar, wat hevige weerstand opriep. Er werd dan ook fel gedemonstreerd tegen de tempobeurs.<sup>11</sup> Voor het mbo bleven de oude regels gelden.

Onder het kopje 'vereenvoudiging' werd in 1991 de ov-studentenkaart ingevoerd ter vervanging van de reiskostenvergoeding (die op basis van reisafstand werd bepaald). De eerste jaren na invoering bleek dat studenten onverwacht veel van hun onbeperkte reisrecht gebruikmaakten, waardoor de Nederlandse Spoorwegen hogere vergoedingen vroegen. Pas na moeizame onderhandelingen en splitsing van de kaart in een week- en weekendvariant ontstond een situatie die voor alle partijen acceptabel was. Er werd zo minder vereenvoudigd en bezuinigd dan de bedoeling was, maar men slaagde er wel in het probleem van de ingewikkelde reiskostenvergoeding op te lossen.

Met het aantreden van Paars I in 1994 werd duidelijk dat er wederom moest worden bezuinigd. Streven was om de uitgaven van het ministerie van onderwijs in vier jaar terug te brengen van drie naar twee miljard gulden. Omdat die uitgaven voor meer dan tachtig procent uit salarislasten bestonden, bleek studiefinanciering de meest acceptabele bezuinigingspost. Ook omdat deze post volgens velen nog altijd royaler was dan nodig.

Om tot (een deel van) de gewenste bezuinigingen te komen werd in 1996 de 'prestatiebeurs' in het hoger onderwijs ingevoerd: studenten kregen vanaf toen een voorschot dat alleen na tijdige en succesvolle afronding van de studie zou worden omgezet in een gift. Het was daarmee een omkering van het principe van de tempobeurs. Dit zou studenten stimuleren om sneller te studeren; ze droegen nu immers zelf het financieel risico van eventuele vertragingen of mislukking. Het kabinet besloot dat de gift slechts voor de nominale studieduur kon worden toegekend, waarna nog drie jaar recht zou bestaan op een lening.

---

11 Zie voor een overzicht: [www.dub.uu.nl/nl/content/acties-de-jaren-negentig](http://www.dub.uu.nl/nl/content/acties-de-jaren-negentig)

De basisbeurs en aanvullende beurs bleven bestaan, zij het slechts voor studenten die in zes jaar hun diploma haalden. Gelijk met de prestatiebeurs werd de 1 februari-regeling ingevoerd: indien een student vóór 1 februari zijn studiefinanciering stopzet, wordt de prestatielening omgezet in een gift.<sup>12</sup> Voor studenten die per 1 februari zijn begonnen met hun studie geldt dat zij de studiefinanciering moeten stopzetten vóór 1 september. De prestatiebeurs werd niet ingevoerd in het mbo. Volgens de toenmalig minister omdat in het mbo geen studiepunten werden toegekend.<sup>13</sup>

Halverwege de jaren negentig was er zo veel aan het stelsel gewijzigd, dat er behoefte was aan een nieuwe koers. Het speciaal ingestelde College Toekomst Studiefinanciering moest op basis van onderzoek en overleg met betrokkenen adviseren over de te nemen koers. Het eindrapport van de commissie geeft stevige kritiek op de toegenomen afhankelijkheid van studenten van een ouderlijke bijdrage, die niet bij wet kon worden afgedwongen en daarom in veel gevallen fictief was. Vaak moesten studenten zien rond te komen van een 'karig budget'. Mede als gevolg daarvan was het werken naast de studie een veelvoorkomend verschijnsel geworden, een verschijnsel dat ten koste ging van de tijd die voor studeren beschikbaar hoorde te zijn. Dat leidde tot slechte prestaties en inefficiënt gebruik van dure onderwijsvoorzieningen. Ook was er kritiek op de uitvoerbaarheid van het stelsel: door dat wijzigingen steeds per studentengroep werden ingevoerd, functioneerden oude en nieuwe regelingen naast elkaar. Dat veroorzaakte complexiteit en instabiliteit van de computersystemen. Een oplossing zou volledig nieuwe opbouw van de programmatuur zijn, maar door voortdurende wijzigingen durfde men daar niet aan te beginnen.

Het College stelde een nieuw stelsel voor: een systeem van trekkingsrechten. Per opleidingstype kon een normbudget, een ouderlijke bijdrage en een overheidsbijdrage worden vastgesteld. Bij getoonde prestaties zouden studenten trekkingsrechten kunnen doen gelden op de beschikbare overheidsbijdrage. Ouders moesten op basis van de onderhoudsplicht tot het eenentwintigste jaar 6.500 gulden bijdragen, eventueel geholpen met spaarregelingen. Lenen zou aantrekkelijker gemaakt worden. Al met al zouden studenten zo niet hoeven werken en meer vrijheid hebben om een eigen studietempo en -tijdsindeling te bepalen.

De reactie op het voorstel was gelijk aan wat in de jaren zeventig en tachtig gebeurde; door te stellen dat een nieuw stelsel geen inkomenseffecten mocht hebben én geen extra uitgaven mocht betekenen, werd de ruimte om af te wijken van het bestaande beleid geminimaliseerd. Met Paars II werd er dan ook geen nieuw stelsel ingevoerd. Wel ging de nieuwe minister van onderwijs aan de slag om een nieuwe wet te maken. De WSF 2000 werd ontwikkeld; één enkele wet die de wet van 1986 en alle daaropvolgende wijzigingen samenvatte en in betere onderlinge samenhang bracht. Daarmee moest eenvoud worden gebracht in het complex van wetten en regelingen dat in twaalf jaar was ontstaan. De nieuwe wet bracht ook een aantal versoepelingen met zich mee. Zo viel de aanvullende beurs in het eerste jaar niet langer onder de prestatienorm; de leeftijdsgrens ging weer naar dertig jaar en de termijn waarbinnen een diploma moest worden gehaald werd verlengd van zes tot tien jaar. Bovendien werden de normbudgetten met 100 gulden verhoogd. Wel kwam de ov-kaart onder hetzelfde regime als de prestatiebeurs te vallen.

De blijdschap over de nieuwe wet was van korte duur. Met het knappen van de 'internetbubbel' in 2000 keerde het economisch tij weer: er moest bezuinigd worden. Kabinetten onder Balkenende keken daarbij net als hun voorgangers naar studiefinanciering. De toenmalige staatssecretaris hing het profijtbeginsel aan. Volgens haar diende onderwijs vooral gezien te worden als een goed met een grote persoonlijke waarde, waar dan ook een persoonlijke investering tegenover mocht staan.

---

12 Volgens de memorie van Toelichting bij de toenmalige wetwijziging sluit de 1 februari-regeling aan bij het karakter van het eerste studiejaar. 'De studerende die tijdig tot het inzicht komt dat een bepaalde studie niet voor hem is weggelegd, wordt niet direct met een studieschuld opgezadeld. Voorwaarde is dat hij geen nieuwe aanspraken maakt op studiefinanciering vóór 1 september van het nieuwe studiejaar.' Kamerstukken II, 24094, nr. 3.

13 Zie: [www.trouw.nl/nieuws/ritzen-30-miljoen-korten-bij-het-mbo-bdd83872/](http://www.trouw.nl/nieuws/ritzen-30-miljoen-korten-bij-het-mbo-bdd83872/)

Oude alternatieven voor de basisbeurs werden opnieuw onderzocht. Een academicusbelasting bleek ook nu juridisch en praktisch onmogelijk. Mogelijkheden voor een leenstelsel werden onderzocht, maar uiteindelijk niet ingevoerd. Gesteld werd dat geldgebrek onder studenten ten koste zou gaan van de toegankelijkheid en studieprestaties, waardoor het streven naar 'excellent onderwijs' zou worden gefrustreerd. In de jaren daarna (kabinetten Balkenende) werd hieraan vastgehouden, ook toen de kredietcrisis in 2008 uitbrak en het aantal personen met recht op studiefinanciering van 493.900 in 2004 groeide naar 606.300 in 2010. Wel werden in de periode 2002-2011 verschillende wijzigingen doorgevoerd. In 2005 werd de prestatiebeurs ook voor de beroepsopleidende leerweg (bol) op mbo niveau 3 en 4 ingevoerd. Voor mbo niveau 1 en 2 bleef de basisbeurs een gift. Bbl-studenten komen niet in aanmerking voor studiefinanciering omdat zij doorgaans een salaris ontvangen van het leerbedrijf waar men werkt. In 2007 werd het collegegeldkrediet geïntroduceerd, waarmee studenten het collegegeld kunnen lenen en achteraf terugbetalen.

Na 2008 kwam de focus te liggen op het terugdringen van de gemiddelde studieduur. Zo werd in 2011 de Wet verhoging collegegeld langstudeerders aangenomen. Studenten die hun bachelor- of masteropleiding niet binnen de nominale studieduur vermeerderd met één uitloopjaar voltooiden, zouden te maken krijgen met een verhoging van €3.063 op het wettelijk collegegeld. Vrijgekomen middelen als gevolg van de maatregel zouden worden geherinvesteerd in het onderwijs. De maatregel zorgde voor grote protesten in het hoger onderwijs. Rondom deze invoering werden door studenten vele demonstraties gehouden. Van een echte effectuering van de boete is het nooit gekomen. Een nieuw kabinet schafte in 2012 met terugwerkende kracht de maatregel meteen af.<sup>14</sup> Uit diverse onderzoeken kwam wel naar voren dat er toename was van het aantal behaalde diploma's in het jaar dat deze regeling werd aangekondigd.<sup>15</sup>

Hetzelfde nieuwe kabinet besloot de basisbeurs in het hoger onderwijs te vervangen door leningen en een inperking van het reisrecht. Rationale was dat de basisbeurs leidde tot ongewilde en oneerlijke herverdelingseffecten: de beurs zou toekomen bij de mensen die toch al tot de hogere inkomensgroep behoorden of zouden gaan behoren. Een andere beweegreden om het stelsel te wijzigen was de grote toestroom van studenten en de toegenomen diversiteit van de studentenpopulatie. De kwaliteit van het stelsel stond volgens het kabinet onder druk. Studieuitval was te hoog, talent werd te weinig uitgedaagd en er was te weinig flexibiliteit in het systeem om de gevarieerde vraag van studenten en de arbeidsmarkt goed te bedienen. Het geld dat vrij zou komen door het sociaal leenstelsel diende dan ook aan de kwaliteit van het onderwijs te worden besteed. Met betrokken politieke en praktijkpartners werd het nieuwe stelsel besproken en werden discussies gevoerd over door te voeren veranderingen: van een eerlijke verdeling van onderwijslasten en inkomens tot toegankelijkheid van het onderwijs en reisrecht. Ook de besteding van het vrijkomende geld was onderwerp van discussie. In mei 2014 bereikten de partijen een akkoord dat een vervanging van de basisbeurs in het hoger onderwijs door een leenstelsel inhield, studievoorschot gedoopt. De basisbeurs voor het mbo bleef behouden (in de vorm van een gift voor niveau 1 en 2 en de prestatiebeurs voor niveau 3 en 4). Minderjarige mbo-studenten kregen ook recht op een reisvoorziening (ingang 2017). De aanvullende beurs in het hoger onderwijs werd verhoogd met ruim €100. Ook kwamen er socialere terugbetaalvoorwaarden. In de memorie van toelichting bij de nieuwe wet wordt het veranderende paradigma ten aanzien van studenten en studiefinanciering expliciet benoemd. 'Werd de student bij de invoering van de Wet studiefinanciering nog gezien als 'de zelfstandige student', bij de invoering van de tempo- en later de prestatiebeurs lag de nadruk op 'de presterende student' en nu, in de 21ste eeuw, is het vooral 'de investerende student'.<sup>16</sup> De nadruk in het huidige systeem ligt dan ook op financiële toegankelijkheid.

14 Uit verschillende onderzoeken bleek dat de regeling wel degelijk een kortstondig, maar duidelijk, effect had: veel meer studenten behaalden in deze periode hun diploma en de studievoortgang verbeterde significant.

15 Zie bijvoorbeeld in: Ganzeboom P., Berkhout, E., Gomolka, G. & Smits, A. (2015). Rapportage Werkgroep 'Studiesucces' Sectorraad Hoger Economisch Onderwijs. 'Daarnaast zijn er factoren buiten onze directe invloedssfeer die toch hun effecten hebben: zo leidde alleen al de dreiging van de Langstudeerdersboete een paar jaar geleden bij diverse hogescholen tot een mooie stijging van het diplomarendement.'

16 Zie Memorie van Toelichting bij de Wet studievoorschot hoger onderwijs, p.7.



Tabel 2.1: Elementen van studiefinanciering per doelgroep (bedragen zijn afgeleid van die van jan-aug. 2020) <sup>a</sup>

	Mbo niveau 1 en 2	Mbo niveau 3 en 4	Hoger onderwijs
<b>Inkomenoverdracht</b>			
<i>Basisbeurs</i>			
Vorm	Gift	Prestatiebeurs (gift indien diploma binnen 10 jaar wordt behaald)	Géén basisbeurs
Recht	Duur inschrijving	Vier jaar <sup>b</sup>	X
Hoogte afhankelijk van	Woonsituatie	Woonsituatie	X
Aanvullende bepalingen	X	1 februari-regeling, bijverdiengrens	X
<i>Eenoudertoeslag</i>			
Vorm	Gift	Prestatiebeurs (gift indien diploma binnen 10 jaar wordt behaald)	Prestatiebeurs (gift indien diploma binnen 10 jaar wordt behaald)
Recht	Duur inschrijving	Vier jaar <sup>b</sup>	Nominale studieduur <sup>c</sup>
Aanvullende bepalingen	X	1 februari-regeling, bijverdiengrens, indien recht vervalt kan bedrag 3 jaar worden geleend	1 februari-regeling, géén bijverdiengrens, indien recht vervalt kan bedrag 3 jaar worden geleend
<i>Verlenging prestatiebeurs <sup>d</sup> en verlening diplomatermijn <sup>e</sup></i>			
Vorm en recht		Een jaar extra prestatiebeurs en reisproduct <sup>d</sup> ; extra tijd om diploma te halen <sup>e</sup>	Een jaar extra reisproduct en eventuele aanvullende beurs + €1.292,66 (2020) kwijtschelding lening bij behalen diploma binnen 10 jaar <sup>d</sup> ; extra tijd om diploma te halen. <sup>e</sup>
<i>Aanvullende beurs</i>			
Vorm	Gift	Prestatiebeurs (gift indien diploma binnen 10 jaar wordt behaald)	Prestatiebeurs (gift indien diploma binnen 10 jaar wordt behaald)
Maximaal bedrag	Thuiswonend €349; uitwonend €371	Thuiswonend €349; uitwonend €371	€403
Recht	Duur inschrijving	Vier jaar <sup>b</sup>	Nominale studieduur (in de regel 4 jaar) <sup>c</sup>
Hoogte afhankelijk van	Ouderlijk inkomen twee jaar ervoor <sup>f</sup> , broers/zussen met aanvullende beurs, schoolgaande broers/zussen, studieschuld ouders. Bijdrage vrije voet: €17.898, €54.	Ouderlijk inkomen twee jaar ervoor <sup>f</sup> , broers/zussen met aanvullende beurs, schoolgaande broers/zussen, studieschuld ouders. Bijdrage vrije voet: €17.898, €54.	Ouderlijk inkomen twee jaar ervoor <sup>f</sup> , broers/zussen met aanvullende beurs, schoolgaande broers/zussen, studieschuld ouders. Bijdrage vrije voet: €16.041, €34.
Wanneer gift	Altijd	Eerste 12 maanden	Eerste 5 maanden
Aanvullende bepalingen	X	1 februari-regeling, bijverdiengrens	1 februari-regeling, géén bijverdiengrens

	Mbo niveau 1 en 2	Mbo niveau 3 en 4	Hoger onderwijs
<b>Studentenreisvoorziening</b>			
Vorm	Gift	Prestatiebeurs (gift indien diploma binnen 10 jaar wordt behaald)	Prestatiebeurs (gift indien diploma binnen 10 jaar wordt behaald)
Recht	Duur inschrijving	Zeven jaar (prestatiebeurstermijn + 36 maanden) <sup>b</sup>	Nominale studieduur + 1 jaar (in de regel 5 jaar) <sup>c</sup>
Aanvullende bepalingen	Ook voor studenten jonger dan 18	Ook voor studenten jonger dan 18, 1 februari-regeling, bijverdiengrens	1 februari-regeling, géén bijverdiengrens

<b>Leningen</b>			
Recht	Duur inschrijving	Zeven jaar (prestatiebeurstermijn + 36 maanden) <sup>b</sup>	Nominale studieduur + 3 jaar (in de regel 7 jaar) <sup>c</sup>
Maximale basislening	€185	€185	€494
Extra leenbedrag indien geen of beperkte aanvullende beurs (max)	€371 (onderscheid uit- en thuiswonend)	€371 (onderscheid uit- en thuiswonend)	€403
Collegegeldkrediet	X	X	€174, dan wel €808 (indien instellingscollegegeld wordt betaald) g

<b>Ontvangsten</b>			
Terugbetaaltermijn	15 jaar	15 jaar	35 jaar
Draagkrachtregeling	Maximaal 12% van inkomen boven draagkrachtvrije voet	Maximaal 12% van inkomen boven draagkrachtvrije voet	Maximaal 4% van inkomen boven draagkrachtvrije voet
Mogelijkheid vervroegd aflossen (ongelimiteerd en boetevrij)	Ja	Ja	Ja
Mogelijkheid tijdelijk stopzetten terugbetaling (jokerjaren)	Ja	Ja	Ja

- a) Bij de invulling van deze tabel is ervan uitgegaan dat een student voldoet aan de basisvoorwaarden voor studiefinanciering (ingeschreven e.d.).
- b) Of langer indien de opleiding langer is (specialistenopleiding).
- c) De duur waarvoor wordt toegekend of omgezet is afhankelijk van de studielast van de betreffende opleiding.
- d) Student kan diploma halen, maar niet binnen prestatiebeurstermijn vanwege bijzondere medische omstandigheden. Geen recht bij normaal verlopen zwangerschap, overstap naar andere opleiding of studievertraging is ontstaan nadat student geen prestatiebeursrecht meer had.
- e) Student kan diploma halen, maar niet binnen diplomatermijn van 10 jaar vanwege bijzondere medische of niet-medische omstandigheden. Voorwaarden: student moet op tijd zijn begonnen met studie. Vertraging is niet het gevolg van tussentijds werken of uitloten, student heeft geen afsluitend diploma behaald.
- f) Peiljaarverlegging is mogelijk.
- g) Of wanneer het gaat om buitenlands collegegeld, kan ook hoger liggen. De max is in ieder geval 5x het wettelijk collegegeld, en kan niet meer zijn dan aan collegegeld wordt betaald.

## 2.2 Elementen van het studiefinancieringsstelsel

Hoe ziet het stelsel van studiefinanciering eruit? Tabel 2.1 toont de verschillende elementen van het studiefinancieringsstelsel per doelgroep. Zoals artikel 11 Studiefinanciering laat zien, bestaat het stelsel uit vier 'elementen'. In deze beleidsdoorlichting staan drie van die elementen centraal: inkomensoverdracht, leningen en ontvangsten.<sup>17</sup> Deze drie elementen zijn als volgt opgebouwd:

1. Inkomensoverdracht (€3.252 mln.)<sup>18</sup>
  - a. Basisbeurs (€503 mln.)
  - b. Aanvullende beurs (€809 mln.)
  - c. Reisvoorziening (€1.632 mln.)
  - d. Overige uitgaven (€308 mln.)
2. Leningen (€2.833 mln.)
  - a. Rentedragende leningen (€2.480 mln.)
  - b. Collegegeldkrediet (€352 mln.)
3. Ontvangsten (€846 mln.)

Hieronder worden ze nader omschreven.

### 2.2.1 Inkomensoverdracht

#### Basisbeurs

Mbo-studenten van 18 jaar en ouder die een erkende voltijds of duale bol-opleiding doen, ontvangen een basisbeurs. Voor studenten op niveau 1 (entree) en niveau 2 geldt dat deze beurs een gift is. Er zijn met andere woorden geen voorwaarden aan deze beurs gesteld.<sup>19</sup> Mbo 1 en 2 studenten hebben zolang ze staan ingeschreven recht op een basisbeurs.

Mbo-studenten op niveau 3 en 4 van 18 jaar en ouder ontvangen ook een basisbeurs, maar dan niet in de vorm van een gift maar in de vorm van een prestatiebeurs. Dit betekent dat, wanneer een student binnen tien jaar een diploma haalt, de prestatiebeurslening wordt omgezet in een gift. Als de studie niet op tijd met succes wordt afgerond, moet de student deze kosten alsnog zelf financieren door de opgenomen prestatiebeurslening naar draagkracht terug te betalen. De prestatiebeurs wordt dan studieschuld. Het recht op een basisbeurs voor niveau 3 en 4 geldt voor ten hoogste vier jaren. Opleidingen die langer duren, zoals de specialistenopleiding, geven recht op een evenredig langere periode studiefinanciering voor ten hoogste twee jaren.

De hoogte van de basisbeurs is voor alle mbo-studenten afhankelijk van de woonsituatie; er wordt onderscheid gemaakt tussen uit- en thuiswonende studenten (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2: Bedragen studiefinanciering mbo, 2020

	Thuiswonend	Uitwonend
Basisbeurs	85,13	277,84
Aanvullende beurs	348,62	371,10
Lening	185,46	185,46
Totaal	619,21	834,40

<sup>17</sup> Het vierde element is bijdrage aan agentschappen (DUO) en valt buiten deze beleidsdoorlichting.

<sup>18</sup> Betreft bedragen 2018.

<sup>19</sup> Wel is het recht op de basisbeurs voor niveau 1 en 2 beperkt voor studenten die reeds studiefinanciering hebben ontvangen voor een mbo-opleiding op niveau 3 of 4.

Bron: website DUO

Voor de prestatiebeurs geldt de 1 februari-regeling. Dit betekent dat, wanneer een student vóór 1 februari zijn studiefinanciering stop zet, de prestatiebeurs (inclusief de basisbeurs) automatisch een gift wordt. Er is wel een voorwaarde: een student mag in hetzelfde studiejaar geen studiefinanciering meer aanvragen voor een andere mbo-opleiding.<sup>20</sup>

Voor de prestatiebeurs geldt ook een bijverdiengrens. Wanneer mbo-studenten in 2019 meer dan €14.682,96 verdienen, wordt ervan uitgegaan dat ze de basisvoorziening van de overheid niet nodig hebben. Indien een student in een bepaald kalenderjaar een meerinkomen heeft, wordt een bedrag ter grootte van het meerinkomen teruggevorderd voor zover dit bedrag niet groter is dan de som van de in dat kalenderjaar toegekende bedragen.

Studenten in het hoger onderwijs hebben sinds 2015 geen recht meer op een basisbeurs. Voor hen geldt ook geen bijverdiengrens meer.

#### Aanvullende beurs

Ouders worden geacht bij te dragen aan de kosten van hun de studie van hun kind. Wanneer ouders daar een te laag inkomen voor hebben, kunnen studenten in het mbo en hoger onderwijs een aanvullende beurs krijgen. De hoogte van de aanvullende beurs is afhankelijk van:

- ouderlijk inkomen van de wettelijke ouders van twee jaar geleden (peiljaarverlegging is mogelijk);
- broers of zussen met een aanvullende beurs;
- andere schoolgaande kinderen die ouders verzorgen;
- of ouders zelf een studieschuld terugbetalen aan DUO.

Figuur 2.1 geeft de hoogte van de aanvullende beurs weer in het hoger onderwijs voor verschillende alternatieven. In het basisscenario met één kind, dat studeert, hebben ouders tot een inkomen van ongeveer €50.000 recht op een aanvullende beurs. Indien er sprake is van twee studerende of schoolgaande kinderen, bestaat er tot een bedrag van zo'n €69.000 recht op een aanvullende beurs studerende kinderen ('Alt 1'); met drie studerende kinderen ('Alt 2') heeft men nog recht op een aanvullende beurs bij een inkomen van ongeveer €85.000. Tot een inkomen van ongeveer €33.000 heeft men recht op een maximale aanvullende beurs; daarna neemt het bedrag stapsgewijs af tot er geen recht meer is.

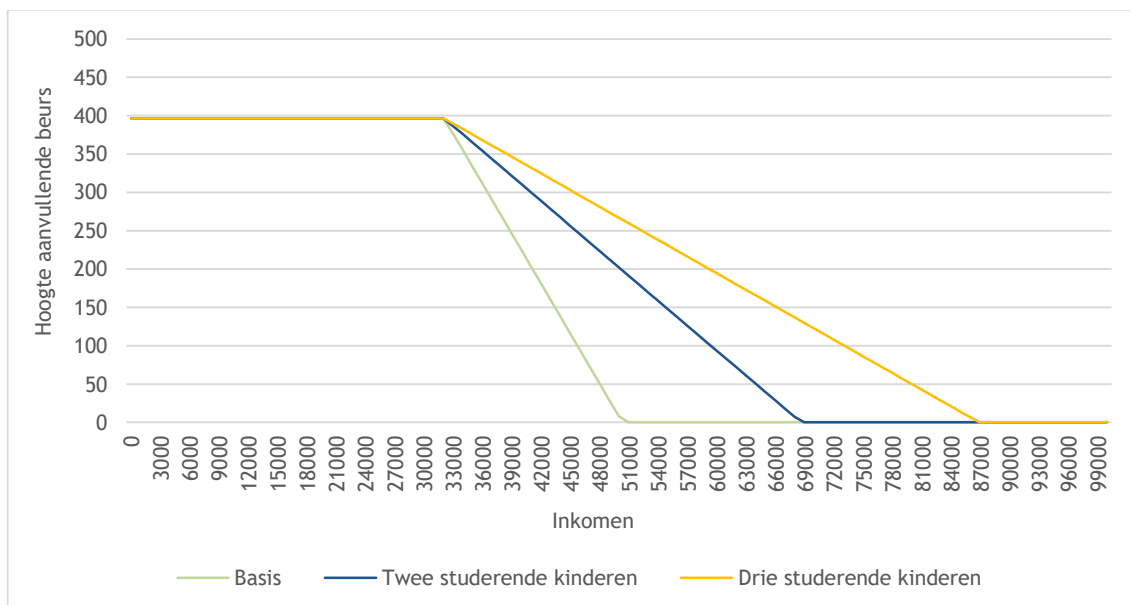
Er zijn verschillen in de berekening van de aanvullende beurs tussen mbo en hoger onderwijs. De mbo-situatie is sterk vergelijkbaar, maar de inkomensgrens tot waar de maximale aanvullende beurs ontvangen kan worden ligt iets hoger dan in het hoger onderwijs. Ook de inkomensgrens tot waar de aanvullende beurs ontvangen kan worden ligt wat hoger. Tot slot kent het mbo een thuis- en uitwonende aanvullende beurs, waarbij de maximale uitwonende beurs lager ligt dan de maximale aanvullende beurs in het hoger onderwijs.

Studenten op mbo niveau 1 en 2 hebben net zolang recht op een aanvullende beurs als dat ze over de opleiding doen. De beurs is een gift.

Studenten op mbo niveau 3 en 4 hebben recht op een aanvullende beurs voor dezelfde duur als dat men een basisbeurs krijgt. De aanvullende beurs is voor deze studenten onderdeel van de prestatiebeurs. Dit betekent dat wanneer een student binnen tien jaar een diploma behaalt, de aanvullende beurs wordt omgezet in een gift. De eerste twaalf maanden van de beurs zijn voor niveau 3 en 4 studenten sowieso een gift. In mbo 3 en 4 geldt een bijverdiengrens.

---

<sup>20</sup> Uitzondering geldt voor studenten die van niveau 3 of 4 doorstromen naar een niveau 1 of 2 opleiding.



Figuur 2.1: Recht op aanvullende beurs hoger onderwijs voor basisscenario (één studerend kind) en twee alternatieve scenario's (respectievelijk 2 en 3 studerende kinderen).

Studenten in het hoger onderwijs en mbo hebben recht op een aanvullende beurs zolang ze recht hebben op een basisbeurs. Daarna is het mogelijk om hetzelfde bedrag bij te lenen. De aanvullende beurs is voor ho-studenten een prestatiebeurs. Om de aanvullende beurs omgezet te laten worden in een gift dienen ho-studenten dan ook binnen tien jaar hun diploma te behalen. Alleen het aantal jaren dat gelijk is aan de nominale studieduur van de doorlopen opleidingen, wordt omgezet in een gift. De eerste vijf maanden van de aanvullende beurs zijn altijd een gift, ook als het diploma niet behaald wordt. Voor ho-studenten die sinds studiejaar 2015-2016 instromen geldt de bijverdiengrens niet meer. De aanvullende beurs is sinds 2015 met ruim honderd euro per maand verhoogd voor de laagste inkomensgroepen. De woonsituatie van de student in het hoger onderwijs heeft sinds 2015 geen effect meer op de hoogte van de aanvullende beurs. De maximale aanvullende beurs in het hoger onderwijs bedraagt €403,17 in 2020.

#### Overige toeslagen en voorzieningen

Voor bepaalde groepen studenten zijn er aparte toeslagen en voorzieningen getroffen. Dit geldt zowel voor studenten in het mbo als in het hoger onderwijs. Zo is er een aparte toeslag voor alleenstaande studerende ouders (eenoudertoeslag) en er zijn aparte voorzieningen voor studenten die tijdens hun studie te maken hebben gekregen met een studiebeperking (verlenging prestatiebeurs, verlenging diplomatermijn, omzetting prestatiebeurs zonder diploma, toekenning van nieuwe rechten). Tot 2016 was er ook een partnertoeslag. De eenoudertoeslag is voor mbo-studenten op niveau 1 en 2 een gift, voor studenten op niveau 3, 4 en het hoger onderwijs is de toeslag onderdeel van de prestatiebeurs; indien binnen tien jaar het diploma behaald wordt, wordt de toeslag omgezet in een gift. Wanneer het recht op prestatiebeurs vervalt, kan de toeslag maximaal drie jaar worden bijgeleend.

#### Reisvoorziening

Studenten die een voltijdopleiding of een duale opleiding doen aan mbo, hbo of universiteit, hebben recht op een reisvoorziening. Met het studentenreisproduct kunnen studenten gratis of met korting reizen met het openbaar vervoer. Ze kunnen kiezen voor een week- of weekendabonnement.

Studenten op mbo niveau 1 en 2 hebben recht op het studentenreisproduct zolang ze staan ingeschreven bij de studie. Studenten op mbo niveau 3 en 4 hebben gedurende zeven jaar recht op een ov-kaart. Op niveau 3 en 4 is het studentenreisproduct onderdeel van de prestatiebeurs, wat betekent dat wanneer studenten binnen tien jaar een diploma halen, het reisproduct omgezet wordt in een gift. De waarde van het reisproduct bedraagt in 2020 €98,72. De 1 februari-regeling is dan ook hier van toepassing, net als de bijverdiengrens. Met ingang van 1 januari 2017 is het reisproduct eveneens beschikbaar voor minderjarigen in het mbo (recht op andere studiefinancieringselementen geldt wel pas vanaf 18 jaar).

Het reisproduct is beschikbaar voor alle studenten in het hoger onderwijs die recht hebben op studiefinanciering. Zij hebben recht op een reisvoorziening voor de nominale studieduur plus één jaar. Ook hier is het studentenreisproduct onderdeel van een prestatiebeurs. Indien de student binnen tien jaar het diploma behaalt, hoeft het reisproduct niet te worden terugbetaald. De 1 februari-regeling geldt ook voor studenten in het ho, de bijverdiengrens geldt hier sinds 2015 niet meer.

Studenten die hun volledige opleiding in het buitenland gaan doen en studenten die tijdelijk naar het buitenland gaan, bijvoorbeeld voor een stage, kunnen een ov-vergoeding krijgen van €98,72 per maand (2020), de reisvergoeding buitenlandsstuderenden (RBS). Voor studenten die hun volledige opleiding in het buitenland doen, zijn hieraan geen verdere voorwaarden verbonden. Voor studenten die tijdelijk naar het buitenland gaan, geldt dat men als voltijdstudent of duale student ingeschreven blijft staan bij de Nederlandse opleiding, daarvoor aanspraak maakt op Nederlandse studiefinanciering en dat de buitenlandse stage of studie een verplicht onderdeel is van de Nederlandse opleiding.

#### Studiefinanciering BES

Studenten die op een van de eilanden van Caribisch Nederland wonen (Bonaire, Sint-Eustatius of Saba) en die gaan studeren in het Caribisch gebied of in de Verenigde Staten kunnen studiefinanciering aanvragen op grond van de Wet studiefinanciering BES. BES-studenten die in Nederland gaan studeren kunnen bij DUO Nederlandse studiefinanciering aanvragen op grond van de WSF 2000. Zij hebben bovendien recht op een opstarttoelage. Deze studiefinancieringsvoorzieningen vallen onder de Wet studiefinanciering BES en daarom niet binnen de scope van deze beleidsdoorlichting. De WSF-BES wordt geëvalueerd in een separaat evaluatieonderzoek WSF-BES. Totale uitgaven zijn ongeveer 3,2 mln. euro.

### 2.2.2 Leningen

#### Rentedragende leningen

Studenten met een recht op studiefinanciering kunnen ook gebruikmaken van de leenmogelijkheden. De lening kan maandelijks opgezegd worden of aangepast. Na de studie moet de lening worden terugbetaald, met rente.

Voor mbo-studenten geldt dat zij maximaal ongeveer 180 euro per maand kunnen lenen. Indien de student geen, of slechts gedeeltelijk een aanvullende beurs ontvangt, dan is het mogelijk daarvoor aanvullend maximaal zo'n 350 euro bij te lenen, bovenop de 180 euro. Indien er voor mbo-studenten op niveau 3 en 4 geen recht op een prestatiebeurs meer is, dan kan ook een bedrag ter hoogte van de prestatiebeurs worden bijgeleend. Het recht om te lenen is voor mbo-studenten op niveau 3 en 4 doorgaans vier jaar plus drie jaar.

Voor studenten in het hoger onderwijs is zoals eerder aangegeven per 1 september 2015 de basisbeurs komen te vervallen. De leenmogelijkheid is voor hen verhoogd met het bedrag van de weggevallen (uitwonende) basisbeurs. Er kan maximaal een kleine 500 euro per maand geleend worden als studenten de maximale aanvullende beurs krijgen. Indien de studenten geen of minder aanvullende beurs krijgen, dan kan tot maximaal 400 euro extra geleend worden.



## Collegegeldkrediet

Hbo- en wo-studenten kunnen geld lenen voor het collegegeld (collegegeldkrediet) voor een periode van (in de regel) maximaal zeven jaar (de nominale studieduur plus 3 jaar). De hoogte van het collegegeldkrediet bedraagt €173,58 per maand (2019). Verder geldt dat als de studenten instellingscollegegeld betalen of aan een opleiding studeren die gekenmerkt is als ‘Kleinschalig en intensief (BKKI)’<sup>21</sup>, men maximaal €867,92 voor het collegegeld kan lenen. Ook voor studies in het buitenland, waar collegegelden hoger kunnen zijn, kan maximaal vijf maal het wettelijk collegegeld als collegegeldkrediet worden geleend. Het instellingscollegegeld wordt doorgaans betaald door studenten die niet (meer) bekostigd worden omdat zij een tweede studie doen of studeren aan een niet-bekostigde opleiding. Een student kan nooit meer collegegeldkrediet krijgen dan aan collegegeld moet worden betaald. Het levenlanglerenkrediet valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.<sup>22</sup>

### 2.2.3 Terugbetalingen

Leningen die studenten afsluiten dienen te worden terugbetaald. De terugbetalingsperiode vangt aan op 1 januari van het jaar volgend op het jaar waarin iemand opgehouden is met het genieten van studiefinanciering. De terugbetalingsperiode bestaat uit twee fasen, de aanloopfase en de aflofase. Nadat de studiefinanciering stopt, begint op 1 januari van het daaropvolgende jaar de aanloopfase. Dit is een periode van twee jaar waarin nog niet hoeft te worden terugbetaald. Hierna start de aflofase. Vanaf dat moment dient er maandelijks verplicht te worden terugbetaald. Indien de student dit wenst mag hij ook tijdens de aanloopfase al beginnen met aflossen. Schulden die na het verstrijken van de aflofase niet zijn terugbetaald, worden kwijtgescholden. In de memorie van toelichting bij de Wet studievoorschot hoger onderwijs<sup>23</sup> is aangegeven dat het CPB heeft berekend dat bij een terugbetaaltermijn van 35 jaar het totale bedrag dat alle debiteuren bij elkaar aflossen 86,4 procent is.<sup>24</sup> Dat betekent dat ongeveer 13,6 procent wordt kwijtgescholden of niet wordt terugbetaald.

Mbo-studenten dienen de schuld in maximaal vijftien jaar af te betalen. Dit geldt ook voor ho-studenten die nog onder het oude stelsel vallen. Bij het vaststellen van het maandelijkse aflosbedrag wordt standaard rekening gehouden met de draagkracht; het inkomen van de partner wordt meegeteld. Oud-studenten hoeven nooit meer dan twaalf procent van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet te betalen.<sup>25</sup> Vervroegd aflossen mag ongelimiteerd en boetevrij.

Studenten in het hoger onderwijs die onder het studievoorschotstelsel vallen, hebben geen recht meer op een basisbeurs en kunnen het volledige bedrag voor de kosten van hun studie lenen. Hierop wordt (grosso modo) het bedrag dat zij ontvangen voor de aanvullende beurs in mindering gebracht. Zij hebben recht op een langere terugbetaalperiode. Zij dienen hun lening in maximaal 35 jaar terug te betalen. Het maandelijks af te lossen bedrag wordt naar draagkracht berekend. Een oud-student betaalt nooit meer dan vier procent van het meerkomen boven de draagkrachtvrije voet aan aflossingen.<sup>26</sup> De inning van de studieschuld gebeurt altijd via automatische incasso. Bij de bepaling van de aflostermijnen wordt standaard rekening gehouden met de draagkracht en het inkomen van de partner.

- 
- 21 Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs kunnen voor opleidingen – of programma’s daarbinnen – van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap toestemming krijgen voor selectie en collegegeldverhoging als deze voldoen aan de criteria voor het bijzonder kenmerk Kleinschalig en intensief onderwijs (BKKI). Bron: website NVAO.
- 22 Studenten die geen recht (meer) hebben op reguliere studiefinanciering hebben onder voorwaarden de mogelijkheid geld lenen om het collegegeld of lesgeld te betalen: het levenlanglerenkrediet.
- 23 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014-2015, kst. 34035 nr. 3
- 24 Gemiddelde aflossing en inkomenseffecten sociaal leenstelsel, CPB 22 mei 2014
- 25 De draagkrachtvrije voet is gelijk aan 84 procent van het minimumloon voor alleenstaanden zonder kinderen. In alle andere gevallen is het 120 procent.
- 26 Voor alleenstaanden zonder kinderen is de draagkrachtvrije voet 100% van het minimumloon. In alle andere gevallen is het 143%.

De rente-opbouw start zodra de lening wordt aangegaan. Het rentepercentage verschilt tijdens de leenfase per kalenderjaar. Na afloop van de opleiding staat de rente steeds voor vijf jaar vast. De rente is voor het HO gebaseerd op de rente die de staat betaalt over staatsobligaties met een looptijd van 5 jaar. Voor het mbo is dit de 3- tot 5-jaarsrente.

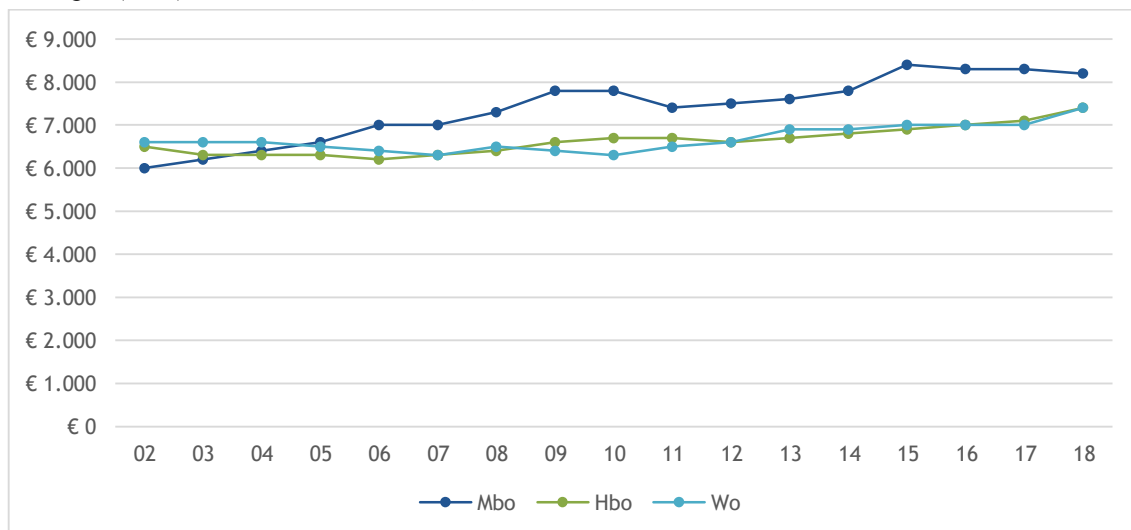
Tijdens het terugbetalen van de studieschuld kan de betaling maximaal zestig maanden worden stopgezet ('jokerjaren'). Dit kan in een keer of verspreid over meerdere periodes. Wel blijft de rente in deze periode doorlopen en wordt de maximale terugbetalingstermijn verlengd met deze periode.

### 2.3 Elementen buiten het studiefinancieringsstelsel

Hiervoor zijn de elementen beschreven die binnen artikel 11 Studiefinanciering vallen. Er zijn echter ook (overheids)uitgaven aan het onderwijs die strikt genomen niet binnen het studiefinancieringsstelsel vallen, maar daar wel nauw aan verwant zijn zoals de overheidsinvesteringen in het mbo- en hbo via de instellingen, het les- en collegegeld dat studenten in het mbo en hoger onderwijs moeten betalen en (aanvullende) financieringsmogelijkheden via profileringsfondsen. Hieronder bespreken we ze kort om de context te schetsen. Ze maken geen onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.

#### Overheidsbekostiging van mbo en hoger onderwijs

De overheid neemt een groot deel van de kosten van mbo- en ho-onderwijs voor haar rekening door instellingen die dat soort onderwijs bieden te financieren. In 2018 bedroegen deze overheidsuitgaven per mbo-student gemiddeld 8.200 euro, per ho-student 7.400 euro (figuur 2.2). De totale overheidsuitgaven bedragen (2018) voor mbo 4.602 mln. euro, voor hbo 3.263 mln. euro en voor wo 4.860 mln. euro.



Figuur 2.2: Gemiddelde overheidsuitgaven aan mbo, hbo en wo per deelnemer (bron: Onderwijs in Cijfers)

Bekostigingsmodellen in het mbo, hbo en wo zijn gebaseerd op het aantal ingeschreven studenten en verleende diploma's en graden. Iedere opleiding heeft een bekostigingsniveau; laag, hoog of top. Deze niveaus bepalen het tarief voor de vergoeding van een bekostigde inschrijving en diploma of graad in de rijksbijdrage. De bekostigingsmodellen voor het mbo kennen daarnaast een weging voor bol en bbl-studenten. Naast de bekostiging op basis van ingeschreven studenten en verleende diploma's kennen de bekostigingsmodellen voor hbo en wo vaste bedragen per instelling. In het hoger onderwijs variëren de uitgaven naar de bekostigingsniveaus van opleidingen. De verhoudingen tussen de bekostigingsniveaus in het hbo en wo zijn momenteel (tabel 2.3):

Tabel 2.3: Verhouding bekostigingsniveaus hbo en wo

	Hbo	Wo
Laag	1,00	1,00
Hoog	1,28	1,50
Top	1,50	3,00

### Lesgeld en collegegeld

Studenten in het mbo (bol, voltijd) betalen lesgeld als zij op 1 augustus van een studiejaar 18 jaar of ouder zijn. Net als het collegegeld in ho is het lesgeld in mbo een vast bedrag. Zijn mbo-studenten op 1 augustus van het schooljaar nog geen 18, dan hoeven zij voor dat jaar geen lesgeld te betalen. Het lesgeld voor het studiejaar 2019-2020 bedraagt 1.168 euro per jaar. Wie staat ingeschreven voor een bekostigde opleiding aan een universiteit of hogeschool betaalt het wettelijk collegegeld. Dit bedroeg in studiejaar 2019-2020 2.083 euro per jaar. Het collegegeld kan worden ingezet als instrument om studenten aan te trekken en financiële drempels weg te nemen.<sup>27</sup> Zo betalen eerstejaars studenten vanaf 2018-2019 de helft van het collegegeld. Studenten aan lerarenopleidingen krijgen een extra jaar halvering van het collegegeld. Met de Wet studiefinanciering 2000 is het collegegeld losgekoppeld van studiefinanciering. Voor die tijd gold het wettelijk collegegeld alleen als studenten nog recht hadden op studiefinanciering en dit daadwerkelijk ontvingen.

### Profileringsfondsen

De profileringsfondsen van onderwijsinstellingen maken geen deel uit van de studiefinanciering, maar vangen wel voorzieningen op die in het verleden onder studiefinanciering vielen. Na invoering van de Wet op de studiefinanciering in 1986 was het in eerste instantie nog mogelijk om langer dan zes jaar studiefinanciering te ontvangen in geval van onder andere nevenactiviteiten, het hebben van een functiebeperking of bijzondere omstandigheden. Bij het vervallen van deze mogelijkheid in de WSF2000 konden studenten in het hoger onderwijs voor een vergelijkbare extra of langere financiering voortaan een beroep doen op het profileringsfonds van hun instelling. Daarnaast bestaan er binnen het studiefinancieringsstelsel nog steeds andere voorzieningen zoals verlenging van de prestatiebeurs in bepaalde omstandigheden en verlening van de diplomatermijn. Ook bij de invoering van het studievoorschot kunnen studenten aanspraak blijven maken op een vergoeding uit het profileringsfonds van de instelling als er sprake is van bijzondere omstandigheden of - in geval van een functiebeperking of chronische ziekte - op verlenging van de prestatiebeurs. Het profileringsfonds voorziet in een voorziening voor bijzondere omstandigheden zoals ziekte, functiebeperking en zwangerschap, onder andere ook het lidmaatschap van een bestuur of het lidmaatschap van de medezeggenschapsraad. Voor het mbo is zo'n fonds er nog niet, wel ligt er een wetsvoorstel om een Mbo-studentenfonds mogelijk te maken.<sup>28</sup>

## 2.4 Recente wijzigingen in het studiefinancieringsstelsel

Een beleidsdoorlichting is bedoeld om inzichtelijk te maken of het beleid tot de gewenste effecten heeft geleid. Wat betreft artikel 11 Studiefinanciering zijn er in de afgelopen jaren drie majeure wijzigingen doorgevoerd. De grootste wijziging, invoering van het studievoorschot in het hoger onderwijs, heeft tot veranderingen geleid op alle elementen (inkomensoverdracht, leningen en ontvangsten). Twee kleinere veranderingen, het opgaan van de partnertoeslag in de eenoudertoeslag (2012) en het verruimen van de leeftijdsgrens voor het reisvoorziening voor mbo-bol-studenten, zijn beide van invloed op het element inkomensoverdracht. Hieronder worden de wijzigingen één voor één beschreven, en wordt stilgestaan bij de discussies die gevoerd zijn over de effecten.

<sup>27</sup> [duo.nl/particulier/studiefinanciering/bedragen.jsp](http://duo.nl/particulier/studiefinanciering/bedragen.jsp)

<sup>28</sup> In het wetsvoorstel 'versterken positie mbo-studenten' staat centraal dat iedere jongere, ongeacht zijn of haar persoonlijk/financiële situatie de kans krijgen moet om onderwijs te volgen. Het wetsvoorstel draagt hieraan bij met de introductie van o.a. een mbo-studentenfonds en maatregelen voor de versterking van de positie van zwangeren.

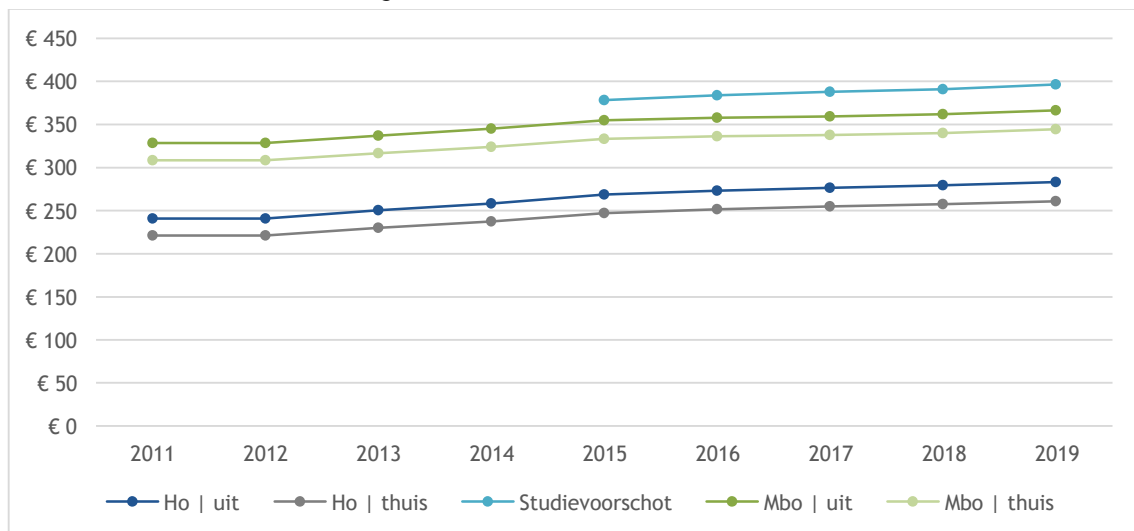
## 2.4.1 Invoering studievoorschot in het hoger onderwijs

### Doel van de wijziging

Een van de meest majeure en bediscussieerde wijzigingen in het stelsel binnen de onderzochte periode is de invoering van het studievoorschot in het hoger onderwijs per september 2015. Het doel van de wijziging was onder andere om het stelsel beter houdbaar, doelmatiger en rechtvaardiger te maken. Allereerst heeft de overheid de hervorming van het studiefinancieringsstelsel doorgevoerd om middelen beschikbaar te stellen in de rijksbegroting die geïnvesteerd konden worden in de kwaliteit van het hoger onderwijs. Ten tweede beoogde de regering met het nieuwe studiefinancieringsstelsel de toegankelijkheid van het onderwijs op peil te houden, ook voor die groepen in de samenleving waarvan de toegang tot het hoger onderwijs niet vanzelfsprekend is. Tijdens de Kamerdebatten rond het wetsvoorstel Wet studievoorschot hoger onderwijs in november 2014<sup>29</sup> werden argumenten aangedragen door zowel voor- als tegenstanders van de wet. Het politieke debat over het studievoorschot bevatte steeds terugkerende thema's. Invoering van het studievoorschot in het hoger onderwijs heeft tot verschillende wijzigingen geleid. Deze worden hieronder beschreven.

### Afschaffing basisbeurs en verhoging aanvullende beurs

Kern van het studievoorschotstelsel is dat het recht op een basisbeurs in het hoger onderwijs is komen te vervallen en studenten een lening kunnen afsluiten ter bekostiging van hun studie. Zij hebben vervolgens 35 jaar om dit bedrag af te lossen, onder socialere terugbetaalvoorwaarden (zie ook paragraaf 2.2.3). Studenten waarvan ouders een laag inkomen hebben, blijven in aanmerking komen voor een aanvullende beurs. De aanvullende beurs voor studenten in het hoger onderwijs steeg met gemiddeld 130 euro per maand (naar ruim 378 euro in 2015) in vergelijking met uitwonende studenten die onder het oude regime vallen (figuur 2.3). Deze aanvullende beurs wordt omgezet in een gift wanneer de student binnen tien jaar een diploma behaalt.<sup>30</sup> Daarmee komt het maximale bedrag uit boven de norm die in het mbo al gold (in 2014 345 euro voor uitwonende studenten). Daarnaast werd in het hoger onderwijs het onderscheid tussen uit- en thuiswonende studenten afgeschaft.



Figuur 2.3: Ontwikkeling van de aanvullende beurs in hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (bron: rijksbegroting)

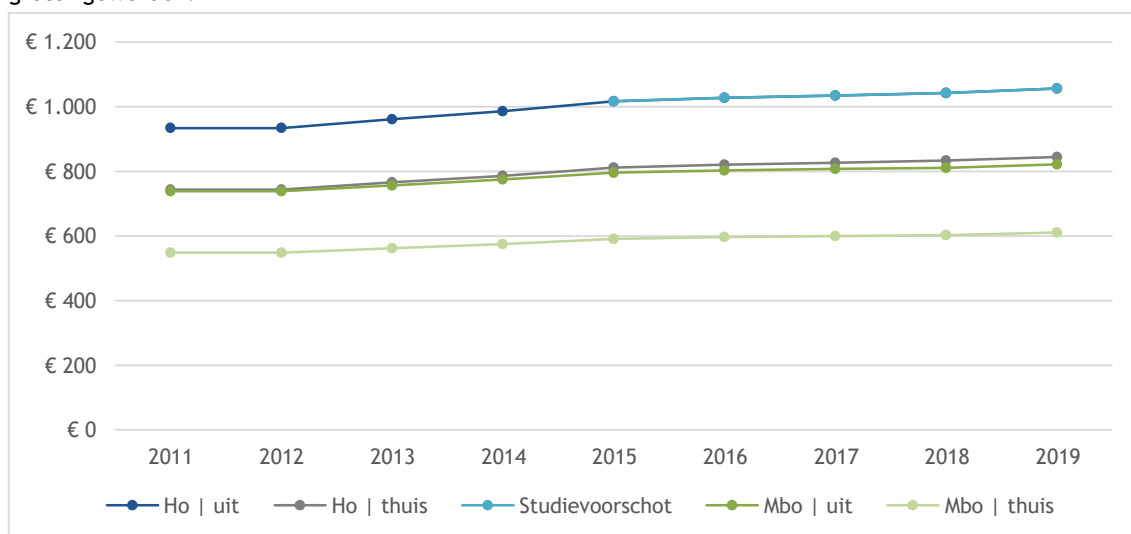
<sup>29</sup> Plenaire verslag, Tweede Kamer, 19e vergadering. Dinsdag 4 november 2014.

<sup>30</sup> Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de introductie van een nieuw leenstelsel van studiefinanciering in het hoger onderwijs en de uitvoering van een toekomstgerichte onderwijsagenda voor het hoger onderwijs (Wet studievoorschot hoger onderwijs), Kamerstukken I 2014-2015, 34035, 1-91.

### Uitbreiding leenruimte

Met het wegvallen van de basisbeurs, is de eigen bijdrage van studenten verhoogd. Studenten hebben de mogelijkheid gekregen (meer) geld te lenen van de overheid om hun studie te bekostigen. Dit als voorschot op hun latere inkomen: het studievoorschot. De leenruimte bestaat uit een basislening die gelijk is aan wat de basisbeurs voor uitwonenden was en het collegegeldkrediet. Studenten die geen (of deels) recht hebben op een aanvullende beurs, kunnen een bedrag ter hoogte van de aanvullende beurs lenen (aanvullende lening). Met de invoering van het studievoorschot kunnen alle studenten, ongeacht hun woonsituatie, hetzelfde bedrag lenen. Hiermee hoeft DUO de woonsituatie voor deze studenten niet meer te controleren.

De normbudgetten zijn na invoering van het studievoorschot in het hoger onderwijs gelijkgetrokken voor uit- en thuiswonenden (figuur 2.4). Voor studenten die onder het oude stelsel vallen, zijn de lagere normbudgetten blijven bestaan voor thuiswonenden. Het verschil in normbudgetten tussen mbo en hbo is groter geworden.



Figuur 2.4: Normbudgetten in hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (bron: rijksbegroting)

### Afschaffing bijverdiengrens hoger onderwijs

Met het studievoorschotstelsel is het voor studenten in het hoger onderwijs mogelijk gemaakt om meer bij te verdienen naast de studie, zonder gekort te worden op de studiefinanciering. Hiermee wilde de overheid studenten meer ruimte geven om hun leven als student zelf in te richten. De bijverdiengrens zou de afweging van alle mogelijkheden (op kamers gaan, sparen, werken) mogelijk beperken, aldus de memorie van toelichting.

### Ontvangsten: wijziging terugbetaaltermijnen hoger onderwijs en draagkrachtregeling hoger onderwijs

Eén van de veranderingen in het nieuwe stelsel om de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs te borgen is een gunstigere terugbetaalregeling. Door een langere aflostermijn (35 in plaats van 15 jaar) en ruimere draagkrachtregeling drukken de terugbetaallasten minder zwaar op het besteedbaar inkomen na afstuderen. Studenten die een schuld hebben opgebouwd onder beide stelsels, lossen af onder de nieuwe draagkrachtregeling. De studieschuld weegt onder het nieuwe stelsel minder zwaar mee bij een hypotheekaanvraag dan onder het oude stelsel (van 0,75 naar 0,45 procent).

### Inkorten reisrecht hoger onderwijs

In 2012 is het reisrecht van studenten ingekort tot een periode van de nominale studieduur vermeerderd met een jaar<sup>31</sup> (dit was nominaal + 3 jaar) 'studiefinanciering in de vorm van een reisvoorziening wordt in de vorm van een prestatiebeurs verstrekt gedurende de periode bedoeld in artikel 5.2, eerste lid, vermeerderd met 1 jaar'. Hierdoor is een structurele besparing van 30 mln. euro gerealiseerd.<sup>32</sup>

### Extra investering in kwaliteit door studievoorschotmiddelen

Bij het akkoord over het studievoorschot in 2014 stond centraal dat de studievoorschotmiddelen ten goede zouden komen aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit valt buiten het stelsel van studiefinanciering en is dan ook geen onderwerp van deze beleidsdoorlichting. Wel kunnen we opmerken dat er verschillende stappen zijn genomen om de studievoorschotmiddelen te verdelen. Zo is in april 2018 een overeenkomst gesloten met de Vereniging Hogescholen, VSNU, ISO en LSVb over het systeem van kwaliteitsafspraken. Aan die kwaliteitsafspraken zijn de studievoorschotmiddelen gekoppeld. Op 5 november 2019 informeert de minister de Tweede Kamer dat kwaliteit van het onderwijs 'nog altijd het belangrijkste doel is en was van de inzet van de studievoorschotmiddelen'.<sup>33</sup> Ook benoemt ze dat het grootste deel geïnvesteerd wordt in kwaliteitsafspraken met de onderwijsinstellingen en dat een deel van de middelen is verbonden aan enkele landelijke projecten en vanaf 2021 ingezet wordt voor vouchers. Plannen van de instellingen liggen ter beoordeling bij (of zijn inmiddels beoordeeld door) de NVAO en hebben betrekking op onderwijsintensiteit, onderwijisdifferentiatie, docentkwaliteit, onderwijsfaciliteiten, begeleiding van studenten en studiesucces. De totale investering in de kwaliteitsplannen bedraagt 2,3 miljard euro.<sup>34</sup>

### Verwachtingen op basis van onderzoek

Voorafgaand aan de invoering van het studievoorschot zijn diverse verkennende onderzoeken uitgevoerd. Het CPB rekende de verwachte gevolgen van afschaffing van de basisbeurs door en verwachtte dat (mede op basis van Amerikaans onderzoek) het aantal studenten in het hbo zou afnemen met 7.700 (2,2%) en in het wo met 3.000 studenten (2%). In totaal zou het dan gaan om een afname van 10.700 studenten per vier jaar.<sup>35</sup> In de memorie van toelichting werd de hoop geuit dat studenten na afschaffing van de basisbeurs een meer bewuste keuze zouden gaan maken met een mogelijke reductie van de uitval als gevolg. Wel zou afschaffing van de basisbeurs logischerwijs invloed hebben op het leengedrag van ho-studenten. Meer studenten zouden gaan lenen en de studieschulden zouden hoger worden. Het CPB verwachtte dat de gemiddelde studieschuld zou stijgen van 15.000 euro naar 21.000 euro.<sup>36</sup>

Het SCP<sup>37</sup> heeft in een kwalitatief onderzoek gekeken naar eventuele effecten op deelname aan het hoger onderwijs. Hun onderzoek heeft in kaart gebracht hoe jongeren tegen het sociaal leenstelsel aankeken. Slechts weinig van de ondervraagde jongeren gaven aan dat ze bij invoering van een sociaal leenstelsel van een studie zouden afzien. Dit gold eveneens voor jongeren waarvan de ouders een laag inkomen hadden.

---

31 Wet tot wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het onderbrengen van de basisbeurs voor studenten in de masterfase in het sociaal leenstelsel en het aanbrengen van enkele vereenvoudigingen in het studiefinancieringsstelsel (Stb. 2012, 368)

32 <http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/gerefereerd/1/7/0/kst170651.html>

33 [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/05/brief-aan-tweede-kamer-over-besteding-opbrengsten-leenstelsel-en-stand-van-zaken-kwaliteitsafspraken](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/05/brief-aan-tweede-kamer-over-besteding-opbrengsten-leenstelsel-en-stand-van-zaken-kwaliteitsafspraken)

34 [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/11/05/opbrengsten-studievoorschot-geinvesteerd-in-kwaliteit-hoger-onderwijs](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/11/05/opbrengsten-studievoorschot-geinvesteerd-in-kwaliteit-hoger-onderwijs)

35 CPB-notities Deelname-effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase en Veronderstellingen deelname-effecten van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs, 2012

36 Aflossing studieschuld bij sociaal leenstelsel, CPB 7 juni 2013, Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 131.

37 Zie zowel Een beroep op de burger. Sociaal en Cultureel Rapport 2012 als De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs, 2013

Ook zij meldden zelden niet te gaan studeren onder een leenstelsel. Havo- en vwo-scholieren gaven aan te gaan studeren, ook bij invoering van een sociaal leenstelsel. Ook onderzoek van het CBS<sup>38</sup> liet zien dat er geen groot verband was tussen het inkomen en opleidingsniveau van ouders bij de keuze van jongeren om naar het hoger onderwijs te gaan. Verschillen tussen leerlingen uit verschillende inkomensgroepen ontstaan al op de middelbare school, lang voordat de transitie naar het hoger onderwijs gemaakt wordt. Bij de doorstroom van de vooropleiding naar het hoger onderwijs zijn verschillen tussen studenten uit verschillende inkomensgroepen relatief klein.

Geconcludeerd werd dat in het algemeen niet verwacht hoefde te worden dat minder jongeren zouden gaan studeren onder een sociaal leenstelsel. Wel werd gevonden dat de meeste twijfel om in te stromen in het ho zich voordeed onder mbo'ers die naar het hbo zouden willen gaan en dan met name wanneer zij een lage sociaaleconomische achtergrond hadden. Een studie in het hbo zou voor hen te duur kunnen worden. Deze groep instromers in het ho zou dus eventueel kleiner worden onder een sociaal leenstelsel.

CHEPS<sup>39</sup> voerde een internationale vergelijking uit op het gebied van studiefinanciering. Hierin werd het algemene beeld geschetst dat een verhoging van de eigen bijdrage van studenten aan het gevolgde hoger onderwijs slechts beperkte en tijdelijke effecten op deelname zou hebben. Het aantal studenten dat zich aanmeldt bij hogeronderwijsinstellingen daalt doorgaans niet of nauwelijks na een verhoging van de eigen bijdrage in combinatie met studieleningen. Na een eventuele dip herstellen de deelnamepatronen zich meestal binnen twee jaar. Ook blijft de verhouding tussen studenten uit lage en hoge inkomensgroepen in de regel gelijk.

#### Kritiek in het debat

Critici hebben in de aanloop naar de wetswijziging geattendeerd op mogelijke negatieve financiële risico's die de overheid zou lopen als studieschulden niet binnen de gestelde termijnen kunnen worden afgelost (omdat de kans aanwezig is dat studenten maximaal gaan lenen). Ook vreesde men voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Door de oppositie werd gevreesd, zoals geuit in de plenaire behandeling van de Wet studievoorschot hoger onderwijs in de Eerste en Tweede Kamer<sup>40</sup>, dat studenten als gevolg van leenaversie van studie zouden afzien, dat zij meer zouden gaan bijwerken, meerjarige masters zouden mijden of juist zoveel mogelijk gaan lenen door de gunstige leenvoorwaarden.

#### 2.4.2 Afschaffing partnertoeslag

De partnertoeslag was bedoeld om partners van studenten te ondersteunen indien zij voor minderjarige kinderen zorgden. In het huidige tijdsbestek, waarin de focus er op ligt iedereen aan het werk te krijgen, achtte men deze toeslag achterhaald. Partners van studenten zouden beter een beroep kunnen doen op de bijstand, met bijbehorende prikkels uit de Wet werk en bijstand. De middelen die gemoeid waren met de partnertoeslag (€7 mln.) worden met afschaffing van de partnertoeslag in 2012 van de begroting van het ministerie van OCW overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, conform de afspraak in het regeerakkoord.

38 CBS: Toegankelijkheid hoger onderwijs, relatie tussen instroom in het hoger onderwijs en huishoudinkomen van jongeren die op 1 oktober 2005 zestien jaar waren, 2013. Aangeboden in de brief aan de Tweede Kamer van 5 april 2013 (Kst. II 2012/13, 24 724, nr. 114)

39 Vossensteyn, H., Cremonini, L., Epping, E., Laudel, G. & Leisyte, L., (2013). International experiences with student financing: tuition fees and student financial support in perspective: final report. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS).

40 Zie bijvoorbeeld Kamerstukken I, 2014-2015, 34035, 17-3



### 2.4.3 Verruiming leeftijd reisvoorziening mbo bol

De studentenreisvoorziening bestond al sinds 1991 voor studenten in het hoger onderwijs en voor mbo-studenten vanaf 18 jaar. Het reisproduct maakt het gemakkelijker voor studenten om te reizen naar studie en stage en maakt dat afstand, in financieel opzicht, geen beperkende factor is in de keuze voor de opleiding of stage. Met ingang van 2017 hebben ook minderjarige mbo-bol-studenten recht op een reisvoorziening. Deze regeling is geen onderdeel van het leenstelsel maar is wel onderdeel van de Wet studievoorschot hoger onderwijs. Omdat bij mbo-studenten de stage een essentieel onderdeel van de opleiding is, zou dit een stimulans kunnen betekenen bij het kiezen van mbo-studenten voor de meest passende stage. De reisvoorziening biedt daarnaast mogelijkheden voor profilering en specialisatie door instellingen, bijvoorbeeld in techniekstudies. De reisafstand tot de locatie van de instelling zal nu minder een belemmering gaan vormen voor deze mbo-studenten en de toegankelijkheid van het onderwijs vergroten. De rijksuitgaven aan het reisproduct nemen hierdoor toe.

### 2.5 Uitgaven aan studiefinancieringsstelsel

Welke uitgaven brengt het studiefinancieringsstelsel voor de overheid met zich mee? Tabel 2.4 op de volgende pagina geeft een overzicht van de uitgaven en verplichtingen voor de vier elementen die binnen art. 11 onderscheiden worden (zie voor nadere uitleg van deze elementen paragraaf 2.2). In 2018 waren de totale uitgaven aan artikel 11 6,2 miljard euro. Ruim 46 procent betreft niet-relevante uitgaven (leningen). In totaal gaat het hier in 2018 om ruim 2,8 miljard euro. Van de resterende (bijna) 3,4 miljard euro gaat 48 procent naar de reisvoorziening (ruim 1,6 miljard), 24 procent naar de aanvullende beurs (ruim 800 mln.), 15 procent naar de basisbeurs (ruim 500 mln.) en negen procent betreft overige uitgaven (ruim 300 mln.). Overigens bevat deze laatste post grotendeels ook niet-relevante uitgaven (74%). De bijdrage aan agentschappen bedraagt 27,7 mln. euro (3%). Wat opvalt aan de uitgaven en verplichtingen is dat de totale uitgaven in 2018 zo'n twee miljard euro hoger lagen dan in 2011. Allereerst is de toestroom van nieuwe studenten in deze periode gestegen met bijna dertig procent. Op alle elementen van het studiefinancieringsstelsel zien we verschillen tussen 2018 en 2011. Zo is de post inkomenoverdracht met zo'n half miljard euro toegenomen. Dit verschil is grotendeels te verklaren door de uitgaven aan de reisvoorziening waar in 2018 een veel groter bedrag werd uitgegeven dan in voorgaande jaren. Deze toename van de uitgaven heeft echter niet zozeer te maken met het gebruik van de ov-kaart, als wel met boekhoudtechnische zaken als 'kasschuiven'.<sup>41</sup> Ook de uitgaven aan de aanvullende beurs zijn toegenomen, net als de 'overige uitgaven'. Het bedrag dat uitstaat aan leningen is met ongeveer 1,5 miljard euro toegenomen. Ontvangsten zijn gestegen van zo'n 600 mln. naar 850 mln. euro. Van de totale begroting van het ministerie van OCW, bedraagt het deel voor artikel 11 jaarlijks ongeveer zeven procent.

### 2.6 Beleidstheorie van het studiefinancieringsstelsel

Voorgaande paragrafen laten zien hoe het stelsel van studiefinanciering vanaf de jaren zestig op basis van bezuinigingen en wisselende mens- en maatschappijbeelden is vormgegeven. Zo is een stelsel ontstaan met verschillende voorzieningen voor verschillende doelgroepen. Niettemin heeft het stelsel als geheel één doel: 'studenten in het hoger onderwijs en deelnemers in de beroepsopleidende leerweg de financiële mogelijkheden bieden om in Nederland en daarbuiten onderwijs te volgen.'

---

41 Uit de begeleidende tekst bij de Begroting van 2019 blijkt dat 'voor de betaling van het reisproduct aan vervoerbedrijven een kasschuif van 2017 naar 2016 van ongeveer €747 miljoen heeft plaatsgevonden en van 2018 naar 2016 van €44 miljoen. Tevens zorgt een aantal kasschuiven per saldo voor een schuif van €425 miljoen van 2020 naar 2018 en van €425 miljoen van 2021 naar 2018. Tevens zorgt een aantal kasschuiven per saldo voor een schuif van €425 miljoen van 2020 naar 2018 en van €425 miljoen van 2021 naar 2018. Contractueel is vastgelegd dat OCW de vergoeding voor de ov-studentenkaart uiterlijk medio januari van het betreffende jaar aan de vervoerbedrijven betaalt. Door de betaling aan de vervoerbedrijven (gedeeltelijk) al aan het eind van het voorafgaande jaar in plaats van aan het begin van het betreffende jaar te doen, kan zonder af te wijken van de afspraken met de vervoersbedrijven een bijdrage worden geleverd aan de optimalisering van de kasritmes van de staat over de jaren heen.'



Uit artikel 11 blijkt helder dat het gaat om financiële toegankelijkheid; dat iedereen die wil en kan deelnemen aan het onderwijs ook de financiële mogelijkheden krijgt om onderwijs te volgen.<sup>42</sup> Of zoals de minister schreef in een brief aan de Tweede Kamer over deze beleidsdoorlichting: '(Aankomend) studenten mogen geen onoverkomelijke financiële belemmeringen ervaren om te gaan studeren.'<sup>43</sup>

Doel van studiefinanciering is daarmee het waarborgen van de algemene financiële toegankelijkheid én het waarborgen van de toegankelijkheid voor studenten met minder draagkrachtige ouders<sup>44</sup>. In de memorie van toelichting bij de Wet studievoorschot hoger onderwijs wordt gesproken over groepen in de samenleving waarvoor de gang naar het hoger onderwijs nog niet altijd vanzelfsprekend is. Specifiek jongeren uit lagere inkomensgroepen worden daarbij genoemd. Uitgangspunt van het stelsel is dat alle jongeren gelijke kansen moeten hebben om onderwijs te volgen dat bij hen past en hun talenten waar te maken.

Financiële toegankelijkheid staat niet op zich, culturele en/of sociale factoren in het milieu van herkomst spelen ook een rol. Het politieke debat richt zich steeds vaker op deze culturele en sociale factoren. Het gaat er dan niet zo zeer om of studenten en ouders voldoende financiële middelen beschikbaar hebben om voor een studie te betalen, maar ook of er in de sociale achtergrond van studenten factoren aanwezig zijn die hen belemmeren bij de keuze om te gaan studeren en/of om voor een studie (aanvullend) te lenen.

In een brief aan de Tweede Kamer refereert de minister aan het trilemma tussen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs.<sup>45</sup> Ze onderstreept de noodzaak van een goede balans tussen deze drie taken van de overheid en geeft aan dat niemand belemmeringen mag ervaren in de keuze om te gaan studeren, niet voor de poort, na de poort of bij doorstroom naar de master. Toegankelijkheid definiëren we als de situatie dat elke onderwijsdeelnemer met de juiste capaciteiten en een wens om te studeren, ongeacht zijn of haar achtergrond, in staat moet zijn te participeren aan onderwijs en door te stromen binnen het onderwijs en daarmee het maximale uit zichzelf te halen.

Om te beoordelen of onderwijs toegankelijk is en er sprake is van gelijke kansen, worden achtergrondkenmerken van leerlingen en studenten gebruikt. Op basis van vooropleiding, sociaaleconomische kenmerken (zoals het inkomen, de opleiding en het beroep van ouders), migratieachtergrond, functiebeperking en/of het hebben van zorgtaken, wordt gekeken of er sprake is van een (on)evenwichtige deelname aan het onderwijs en onevenwichtige keuzes die gemaakt worden na instroom in het hoger onderwijs. Om na te gaan of de (financiële) toegankelijkheid bij deze groepen geborgd is, worden met name het opleidings- en inkomensniveau van de ouders meegenomen in de hierop volgende hoofdstukken.

---

42 [http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248513\\_17.html](http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248513_17.html)

43 Brief van 12 september 2019, getiteld: Opzet beleidsdoorlichting Artikel 11: studiefinanciering en evaluatie Wet studievoorschot hoger onderwijs (uitvoering motie Klaver).

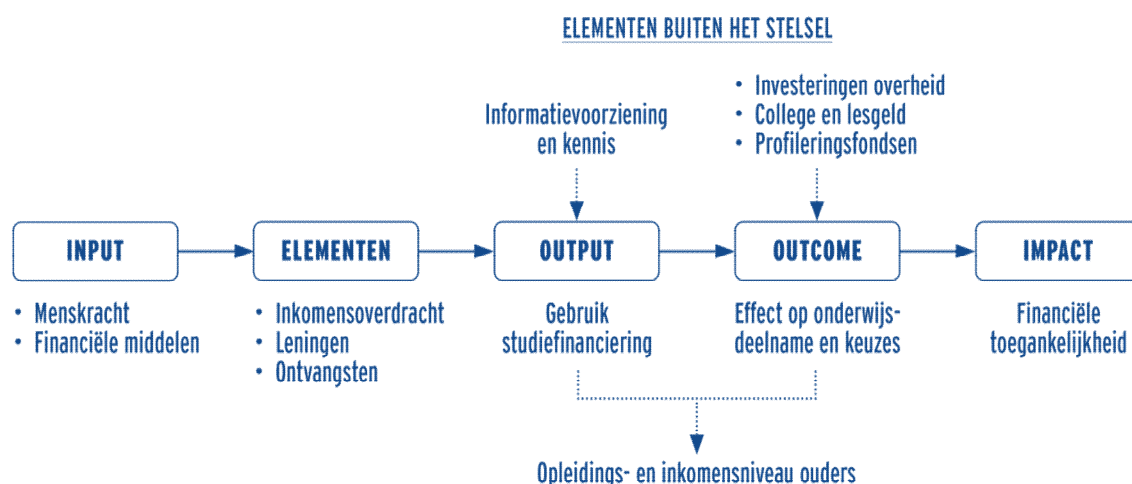
44 [http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156090\\_13.html](http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156090_13.html)

45 Ministerie van OCW. Brief 'Toegankelijkheid en kansengelijkheid in het hoger onderwijs' 25 oktober 2018.

Tabel 2.4: Gerealiseerde verplichtingen en uitgaven art. 11 studiefinanciering (bedragen x €1.000)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Vershil 2011-2018
<b>Verplichtingen</b>	<b>4.131.887</b>	<b>3.807.055</b>	<b>4.150.351</b>	<b>4.846.345</b>	<b>4.367.687</b>	<b>5.828.062</b>	<b>4.563.829</b>	<b>6.200.225</b>	<b>2.068.338</b>
<b>Uitgaven</b>	<b>4.131.887</b>	<b>3.807.055</b>	<b>4.150.351</b>	<b>4.846.345</b>	<b>4.367.687</b>	<b>5.828.062</b>	<b>4.563.829</b>	<b>6.200.225</b>	<b>2.068.338</b>
<b>Inkomensoverdracht</b>	<b>2.688.924</b>	<b>2.270.346</b>	<b>2.446.647</b>	<b>3.011.892</b>	<b>2.261.813</b>	<b>3.202.597</b>	<b>1.496.930</b>	<b>3.251.767</b>	<b>562.843</b>
▪ <b>Basisbeurs</b>	<b>1.041.952</b>	<b>1.176.404</b>	<b>1.226.945</b>	<b>1.363.422</b>	<b>1.307.103</b>	<b>1.014.122</b>	<b>741.403</b>	<b>503.228</b>	<b>-538.724</b>
- Gift (R)	873.052	915.853	1.001.245	989.938	1.045.073	1.075.460	1.108.885	1.210.960	337.908
- Prestatiebeurs (NR)	168.900	260.551	225.700	373.484	262.030	-61.338	-367.482	-707.732	-876.632
▪ <b>Aanvullende beurs</b>	<b>583.500</b>	<b>612.222</b>	<b>616.913</b>	<b>683.797</b>	<b>736.390</b>	<b>757.761</b>	<b>777.233</b>	<b>808.533</b>	<b>225.033</b>
- Gift (R)	489.800	499.865	528.140	537.091	579.340	585.282	608.481	672.109	182.309
- Prestatiebeurs (NR)	93.700	112.357	88.774	146.706	157.051	172.479	168.752	136.424	42.724
▪ <b>Reisvoorziening</b>	<b>803.237</b>	<b>292.937</b>	<b>450.303</b>	<b>819.053</b>	<b>167.521</b>	<b>1.420.507</b>	<b>-41.301</b>	<b>1.631.598</b>	<b>828.361</b>
- Bijdrage aan vervoersbedrijven (R)	996.331	539.319	681.165	1.124.222	384.717	1.605.171	122.391	1.723.502	727.171
- Gift (R)	463.234	497.253	541.148	521.861	594.044	639.958	668.643	718.370	255.136
- Prestatiebeurs (R)	-656.328	-743.635	-772.010	-827.030	-811.239	-824.622	-832.335	-810.274	-153.946
▪ <b>Overige uitgaven</b>	<b>260.235</b>	<b>188.783</b>	<b>152.485</b>	<b>145.620</b>	<b>50.798</b>	<b>10.207</b>	<b>19.595</b>	<b>308.408</b>	<b>48.173</b>
- Overige uitgaven relevant	69.108	96.589	100.891	170.521	97.552	117.723	285.356	77.750	8.642
- Caribisch Nederland (R)	1.340	1.868	2.809	2.129	3.013	3.320	3.491	3.210	1.870
- Overige uitgaven niet-relevant	189.787	90.326	48.785	-27.030	-49.767	-110.836	-269.252	227.448	37.661
<b>Leningen</b>	<b>1.354.449</b>	<b>1.423.416</b>	<b>1.576.661</b>	<b>1.713.785</b>	<b>1.974.217</b>	<b>2.500.210</b>	<b>2.934.328</b>	<b>2.832.535</b>	<b>1.478.086</b>
- Rentedragende lening (NR)	1.252.579	1.300.675	1.434.492	1.551.003	1.771.421	2.238.174	2.612.321	2.480.180	1.227.601
- Collegegeldkrediet (NR)	101.870	122.741	142.169	162.782	202.796	262.036	322.007	352.355	250.485
<b>Bijdrage aan agentschappen</b>	<b>88.514</b>	<b>113.293</b>	<b>127.043</b>	<b>120.668</b>	<b>131.657</b>	<b>125.255</b>	<b>132.571</b>	<b>115.923</b>	<b>27.409</b>
- Dienst uitvoering Onderwijs (R)	88.514	113.293	127.043	120.668	131.657	125.255	132.571	115.923	27.409
<b>Ontvangsten</b>	<b>662.979</b>	<b>694.980</b>	<b>737.384</b>	<b>751.400</b>	<b>764.976</b>	<b>795.034</b>	<b>826.628</b>	<b>846.307</b>	<b>183.328</b>
- Ontvangen rente en relevante hoofdsom (R)	240.832	234.426	213.912	186.151	154.920	128.017	106.887	95.100	-145.732
- Kortlopende vorderingen (R)	61.536	76.206	105.077	96.423	92.801	83.054	93.778	57.673	-3.863
- Terugontvangen hoofdsom (NR)	360.611	384.348	418.395	468.826	517.254	583.963	625.963	693.534	332.923

Op basis van alle informatie in dit hoofdstuk kan de beleidstheorie van artikel 11 gereconstrueerd worden.



Figuur 2.4: Schematische weergave beleidstheorie artikel 11 Studiefinanciering

We hanteren hiervoor het schema dat bij beleidsdoorlichtingen wordt gebruikt (figuur 2.4). Figuur 2.4 laat zien hoe de uitgaven aan studiefinanciering gezien kunnen worden als ‘input’. Met deze input kunnen de verschillende elementen van studiefinanciering bekostigd worden, zoals de basisbeurs en het reisproduct. Wanneer de studiefinancieringselementen daadwerkelijk door studenten in het mbo en ho gebruikt worden, noemen we dit ‘output’. Gegeven deze output maken studenten keuzes wat betreft hun deelname aan onderwijs en hun studiegedrag: of ze doorleren, zo ja welke studie en hoe ze die studie voltooien (outcome). Dit alles leidt tot impact: de toegankelijkheid van het Nederlandse mbo- en hoger onderwijs. Om te beoordelen of het stelsel toegankelijk is, worden in deze beleidsdoorlichting de output en de outcome vergeleken met het inkomens- en het opleidingsniveau van de ouders. Hierbij is het belangrijk om de drie verschillende studentgroepen te onderscheiden, mbo niveau 1 en 2; mbo niveau 3 en 4 en hoger onderwijs. De beschikbare input en elementen verschilt immers per groep, wat waarschijnlijk verschillende gevolgen heeft voor de output, outcome en impact.

In het vervolg van dit rapport gebruiken we deze beleidstheorie om de doeltreffendheid en effectiviteit van het studiefinancieringsbeleid in beeld te brengen. De input (menskracht en middelen) en de elementen van studiefinanciering zijn beschreven in voorgaande paragrafen. Komende hoofdstukken gaan we in op de output, outcome en impact van studiefinanciering.

## 2.7 Samenvatting

Artikel 11 Studiefinanciering in de Rijksbegroting gaat over de financiële bijdragen die studenten in het hoger onderwijs en de beroepsopleidende leerweg in het mbo van de overheid ontvangen. Wettelijk gezien is de vormgeving en uitvoering van studiefinanciering geregeld in de WSF 2000. Nederland kent een lange geschiedenis van studiefinanciering. Koning Willem I begon reeds in 1815 met het verlenen van financiële ondersteuning voor studenten. Het fundament voor het huidige stelsel is gelegd toen in 1986 het eerste (en tot nu toe enige) algemene stelsel van studiefinanciering werd ingevoerd (daarvoor bestond studiefinanciering uit verschillende regelingen, die door verschillende ministeries werden uitgevoerd). In 1986 kregen alle personen tussen de 18 en 30 jaar die in Nederland onderwijs volgden recht op een basisbeurs, degene wiens ouders lage inkomens hadden konden aanspraak maken op een aanvullende beurs en daarnaast was er de mogelijkheid om bij te lenen. Dit relatief simpele stelsel, waarbij dezelfde uitgangspunten golden voor alle rechthebbenden, is sindsdien, op basis van wisselende mensbeelden en de noodzaak van bezuinigingen, stap voor stap, aangepast en uitgebouwd.

In 2018 waren de totale uitgaven aan artikel 11 6,2 miljard euro waarvan bijna de helft (2,8 miljard) niet-relevante uitgaven (leningen). Het bedrag dat uitstaat aan leningen is sinds 2011 met ongeveer 1,5 miljard euro toegenomen. De grootste uitgavepost was met ruim 1,6 miljard euro de reisvoorziening, gevolgd door de aanvullende beurs (ruim 800 mln.) en de basisbeurs (ruim 500 mln.). Negen procent zijn overige uitgaven waarvan driekwart niet-relevante uitgaven zijn. De bijdrage aan agentschappen bedraagt 27,7 mln. euro (3%). Van de totale begroting van het ministerie van OCW, bedraagt het deel voor artikel 11 jaarlijks ongeveer zeven procent.

Het stelsel als geheel heeft één doelstelling: 'studenten in het hoger onderwijs en deelnemers in de beroepsopleidende leerweg de financiële mogelijkheden bieden om in Nederland en daarbuiten onderwijs te volgen.' Deze beleidsdoorlichting evalueert het stelsel waarbij wordt nagegaan in hoeverre het stelsel doeltreffend en doelmatig is.

Het stelsel kent een groot aantal verschillende regelingen voor mbo niveau 1 en 2, mbo niveau 3 en 4 en het hoger onderwijs. Doordat er op verschillende manieren naar deze drie doelgroepen wordt gekeken, lopen de regels en voorwaarden per groep uiteen. Tabel 2.1 op pagina 21 geeft een overzicht van de regels en voorwaarden van de drie doelgroepen. Recent is het stelsel gewijzigd. Meest ingrijpend was de invoering van het studievoorschot in het hoger onderwijs met ingang van het studiejaar 2015-2016, naast het afschaffen van de partnertoeslag en de invoering van het reisproduct voor mbo-studenten jonger dan 18 jaar.

Komende hoofdstukken gaan we in op de output, outcome en impact van studiefinanciering. Maar eerst schetsen we in het volgende hoofdstuk een beeld van studiefinanciering in vier andere, vergelijkbare, landen.

### 3 Studiefinancieringsstelsels in andere landen

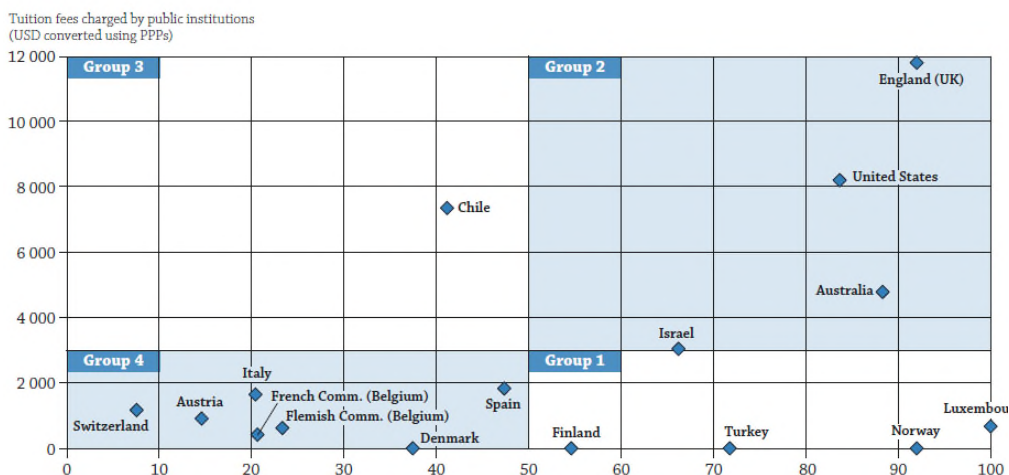
#### 3.1 Inleiding

Om een beeld te krijgen van hoe studiefinanciering in andere landen georganiseerd is, schetsen we in dit hoofdstuk een beeld van de studiefinancieringsstelsels in vier andere landen.

Hoewel beleid op nationaal niveau over de tijd kan veranderen en landen onderling (in grote mate) verschillen, is er een globale indeling te maken van studiefinancieringsystemen. De OECD (2018) onderscheidt vier groepen landen:<sup>46</sup>

- **Groep 1:** Dit zijn landen waarbij studenten lage of geen collegegelden betalen en waarbij de meerderheid van de studenten profiteert van publieke financiering. Voorbeelden zijn Finland, Noorwegen, Luxemburg en Turkije.
- **Groep 2:** voor deze landen geldt dat het jaarlijkse collegegeld relatief hoog ligt. Daarnaast is de groep studenten die gebruik mag maken van publieke leningen, beurzen en/of aanvullende beurzen/giften ook relatief groot. Voorbeelden zijn Australië, Canada, Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten.
- **Groep 3:** bestaat uit landen die én een relatief hoog collegegeld hanteren én waarbij het aandeel studenten dat gebruik kan maken van publieke leningen en beurzen relatief laag ligt. Voorbeelden zijn Chili, Japan en Zuid-Korea.
- **Groep 4:** bestaat uit een relatief grote groep Europese landen. Hier is het gevraagde collegegeld relatief laag, maar is het percentage studenten dat een beroep kan doen op publieke leningen en beurzen ook laag. Voorbeelden zijn Oostenrijk, België, Frankrijk, Italië, Spanje en Zwitserland.

Figuur 3.1 geeft een schematisch overzicht van de groepen.



Figuur 3.1: Collegegelden van openbare instellingen in relatie tot het aandeel studenten dat profiteert van openbare leningen, beurzen of giften, op bachelor- of gelijkwaardig niveau (2015/16) (bron: OECD 2018)

Nederland (niet in figuur) behoort tot groep 1, waarbij volgens de OECD een verschuiving waarneembaar is van groep 1 richting groep 2.

46 OECD (2018), 'Graph C5.3 - Tuition fees charged by public institutions related to the share of students benefiting from public loans, scholarships or grants, at bachelor's or equivalent level (2015/16)', in Financial Resources Invested In Education, OECD Publishing, Paris, doi.org/10.1787/eag-2018-graph156-en.

Voor deze beleidsdoorlichting zijn in overleg met het ministerie van OCW, vier landen geselecteerd: Denemarken en Oostenrijk (uit groep 4) en Verenigd Koninkrijk en Australië (uit groep 2). Al deze landen zijn in sociaal economisch opzicht te vergelijken met Nederland. Denemarken valt binnen groep 4, maar op het grensvlak met groep 1, de groep waartoe Nederland nu behoort. Het Verenigd Koninkrijk en Australië bevinden zich in groep 2 (waar Nederland naartoe beweegt volgens de OESO). En Oostenrijk behoort tot groep 4 (waar Nederland steeds verder vandaan beweegt). Vanwege het feit dat binnen groep drie geheel andere vormen van studiefinanciering te vinden zijn, zijn landen in de deze groep buiten de analyse gehouden. Waar sprake is van een vergelijkbaar onderwijsniveau met het Nederlandse mbo, is dat expliciet aangegeven in de tekst. In de meeste landen geldt dat het stelsel van studiefinanciering alleen toegankelijk is voor studenten in het hoger onderwijs. Vandaar dat de analyses met name betrekking hebben op hoger onderwijs.

We bespreken hierna de vier landen afzonderlijk. Per land wordt er eerst algemene informatie over het onderwijssysteem gegeven en de uitgangspunten van studiefinanciering. Vervolgens wordt op de belangrijkste elementen van de verschillende systemen ingegaan: 1) de basisbeurs en de aanvullende beurs, 3) het reisproduct, 4) leningen, 5) collegegeld en 6) toegankelijkheid van het onderwijs. De basisbeurs en aanvullende beurs worden gezamenlijk besproken, omdat het onderscheid in buitenlandse systemen niet altijd te maken valt. Zo kan het zijn dat iedereen recht heeft op een basisbeurs, maar de hoogte hiervan inkomensafhankelijk is.

## 3.2 Denemarken

### 3.2.1 Kenmerken van het stelsel

Denemarken telt acht universiteiten, verenigd in Universities Denmark. Deze verschillen in omvang en profiel en bieden bachelor, master- en PhD-programma's aan. Denemarken heeft vijf brede en drie gespecialiseerde universiteiten.<sup>47</sup> Het Nederlandse mbo is enigszins vergelijkbaar met het Ehrversuddannelser, het derde en laatste type van de bovenbouw van het Deense voortgezette onderwijs.<sup>48</sup> Dit onderwijs wordt ook wel aangeduid als het Vocational Education and Training (VET)-programma. De opleidingen duren 2 tot 5 jaar, de meeste tussen de 3,5 en 4 jaar. Studenten hoeven geen collegegeld te betalen. Met een VET-diploma is men gekwalificeerd voor de arbeidsmarkt, maar ook voor toegang tot het kort hoger beroepsonderwijs.<sup>49</sup>

Sinds de jaren vijftig heeft Denemarken een studiefinancieringsstelsel, waar door de jaren heen een aantal wijzigingen in is doorgevoerd. Het Deense stelsel is gebaseerd op het principe dat iedereen gelijke kans zou moeten krijgen een opleiding te volgen, ongeacht de sociaaleconomische status en het inkomen van de ouders. De financiële steun vanuit de overheid heeft altijd uit een combinatie van beurzen en leningen bestaan, met de bedoeling om in het volledige levensonderhoud en de studiekosten van studenten te voorzien waardoor het niet noodzakelijk is een bijbaan te nemen en er ruime tijd voor de studie overblijft. Ook is de studiefinanciering gekoppeld aan de studievoortgang; om de studiebeurs te blijven ontvangen moeten studenten met goed gevolg aan bepaalde onderwijsverplichtingen (zoals examens) voldoen. De studievoortgangseisen zijn in Denemarken relatief streng. Tussen 1964 en 1988 werden de door de staat aangeboden studiebeurzen en -leningen aangevuld met private leningen.<sup>50</sup>

47 De Boer, H. Bestuurlijke verhoudingen in het hoger onderwijs in Denemarken, Finland, Noordrijn-Westfalen en Vlaanderen. CHEPS: Enschede.

48 De andere richtingen zijn 'algemeen bovenbouw' en 'technisch en administratief'

49 Nuffic (2018) Onderwijssysteem Denemarken beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem

50 Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid. (1995). Aspecten van hoger onderwijs: een internationale inventarisatie. Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat

Vanaf 1988 wordt de financiële ondersteuning van studenten volledig door de staat verstrekt. In dit jaar werd ook het knipkaartsysteem ingevoerd: dit houdt in dat de studiebeurs in maandelijkse toelagen (op basis van de studieduur) wordt verstrekt waardoor studenten hier flexibel mee om kunnen gaan en bijvoorbeeld een maandelijkse toelage kunnen opsparen of extra opnemen. Wanneer een examen niet wordt gehaald, moet de student wachten tot de eerstvolgende gelegenheid. Voor de wachttijd kon in totaal twee keer zes maanden extra toelage worden aangevraagd.<sup>50</sup> Vanaf 1993 zijn leningen een steeds prominenter onderdeel van de Deense studiefinanciering geworden en werden de beurzen langzaam afgebouwd. De lening moet binnen vijftien jaar worden afbetaald in maandelijkse termijnen, waarbij rekening wordt gehouden met het inkomen.<sup>50</sup> In 2013 heeft een aantal hervormingen in Denemarken plaatsgevonden vanwege de crisis waarvan het land sinds 2008 gevolgen ondervond. Een aantal daarvan hadden betrekking op het verbeteren van het onderwijs, bijvoorbeeld via het studiefinancieringsstelsel. Doelstelling was onder andere om studenten sneller te laten afstuderen zodat zij aan de arbeidsmarkt konden gaan deelnemen. Deense alumni waren bijvoorbeeld ouder dan die in andere landen. Hiervoor werd een aantal maatregelen genomen.<sup>51</sup> Zo ontvingen jongeren die twee of meer jaar na hun vooropleiding aan een vervolgopleiding in het hoger onderwijs begonnen alleen nog een studiebeurs voor de exacte duur van hun gekozen opleiding. Daarnaast stopte de studiefinanciering wanneer studenten meer dan zes maanden (voorheen twaalf) studieovertraging hadden opgelopen. Tenslotte werden eisen voor studievoortgang strenger.

### 3.2.2 Elementen van studiefinanciering

In Denemarken worden studenten als financieel onafhankelijk van hun ouders beschouwd. Studenten krijgen een basisbeurs zodat zij zelfstandig in hun levensonderhoud tijdens de studie kunnen voorzien. In Denemarken zijn beurzen beschikbaar voor alle voltijd Deense studenten die actief studeren in erkende onderwijsprogramma's. Studenten mogen niet meer dan een bepaald bedrag (ongeveer €1.637 in 2018) per maand bijverdienen. Studenten die zelfstandig wonen krijgen zo'n 815 euro per maand aan beurs (in 2018). Voor studenten die bij hun ouders wonen is de hoogte van de beurs afhankelijk van het inkomen van de ouders en kan het bedrag tussen 126 euro en 351 euro per maand liggen. Buitenlandse studenten (zowel EU als buiten EU) moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen om dezelfde ondersteuning te ontvangen als Deense studenten. De hoogte van de beurzen wordt per jaar gereguleerd. In 2017 ontving 89 procent van de Deense bachelor studenten en 76 procent van de masterstudenten een studiebeurs. Naast de basisbeurs heeft Denemarken beurzen beschikbaar voor studenten die een kind krijgen wanneer ze samenwonen met een andere ontvanger van studiefinanciering en voor alleenstaande ouders. Ook zijn er aanvullende beurzen beschikbaar voor studenten met een beperking wanneer hierdoor niet gewerkt kan worden naast de studie. De hoogte van de beurzen wordt per jaar gereguleerd. In Denemarken bestaat geen studentenreisproduct, wel kunnen studenten korting krijgen in het openbaar vervoer.<sup>52</sup>

Naast een beurs, kunnen Deense studenten een beroep doen op een staatslening. Het bedrag dat kan worden geleend was in 2018 ongeveer 417 euro per maand voor voltijdstudenten die in aanmerking komen voor een beurs. Daarnaast zijn er aanvullende leningen beschikbaar voor studenten met kinderen. Ook is er een 'eindlening' voor studenten die al hun beurs hebben opgebruikt en nog minder dan 12 of 24 maanden te gaan hebben in hun studie. Tijdens de studie geldt een jaarlijkse rente van vier procent. Studenten moeten beginnen met terugbetalen een jaar na het einde van het kalenderjaar waarin ze zijn afgestudeerd. De lening moet binnen vijftien jaar worden afbetaald. Hierbij wordt rekening gehouden met het inkomen van de studenten. Studenten die niet kunnen aflossen, kunnen uitstel krijgen of minder terugbetalen.<sup>53</sup> Door 27 procent van de bachelor studenten en 29 procent van de masterstudenten wordt de lening gebruikt.

---

51 Danish Government. (2013). The National Reform Programme - Denmark 2013.

52 [www.ungdomskort.dk/priser/](http://www.ungdomskort.dk/priser/)

53 <https://www.borger.dk/oekonomi-skat-su/SU-og-oekonomi-under-uddannelse/Studiegaeld-oversigt/Studiegaeld-tilbagebetaling-problemer>

Zowel de totale als de individuele studieschuld blijft stijgen in Denemarken. In 2017 was de totale schuld 30 miljard kronen (ruim 4 miljard euro), dat is 33 procent meer dan in 2012.<sup>54</sup> De stijging van deze schuld kan deels verklaard worden doordat steeds meer mensen een studie volgen in het hoger onderwijs en dus in aanmerking komen voor een lening. De hoofdeconoom van Danske Bank Las Olsen heeft aangegeven dat de totale schuld waarschijnlijk ook kan worden verklaard doordat het vanaf de crisis van 2008 moeilijk was voor studenten om een baan te vinden. De studieschuld onder afgestudeerden is gemiddeld 65.300 DKK (€7.739,95). Dit is een stijging van dertien procent ten opzichte van 2012, toen de schuld op studieleningen gemiddeld 57.800 DKK bedroeg. Er wordt gesteld dat deze ontwikkeling er op duidt dat de kosten om in levensonderhoud te voorzien voor de student duurder zijn geworden; studeren zelf is immers gratis.

In Denemarken leeft de bezorgdheid over de studieschuld bij met name kinderen van ouders met lage inkomens. Magisterbladet<sup>55</sup> liet in 2016 door Statistics Denmark een studie uitvoeren waarin de schuldsituatie van afgestudeerden werd bekeken aan de hand van het inkomen en de opleidingsachtergrond van ouders.<sup>56</sup> Het onderzoek werd gehouden onder 9.700 studenten die in 2014 een masterdiploma hebben behaald. De resultaten laten zien dat de schuld van de afgestudeerden aanzienlijk varieert in relatie tot het inkomen en de opleidingsachtergrond van de ouders. Zo kwam bijvoorbeeld naar voren dat 28 procent van alle kandidaten met laagopgeleide ouders meer dan 250.000 DKK schuld hebben (ongeveer €33.447) tegenover slechts negentien procent van de afgestudeerden van wie de ouders een academische opleiding hebben genoten. Ook het inkomen van de ouders bleek bepalend. Studenten met ouders met een bruto jaarinkomen van tenminste één miljoen DKK (€133.909) zijn gemiddeld 66.436 DKK (€8.8956) verschuldigd wanneer zij afstuderen. Als de ouders minder dan DKK 800.000 (€107.127) verdienen, is de schuld meer dan het dubbele: DKK 145.631 (€19.501). Problematisch wordt de schuld vaak als het geen studielening verstrekt door de overheid betreft, maar een (aanvullende) particuliere lening met een andere rentevoet en afbetalingstermijn. Voor 10 procent van de studenten die veel hebben geleend bestaat er een betalingsrisico.

Er werd verwacht dat de recente hervormingen uit 2013 een effect zouden hebben op het aantal studenten dat een bijbaan heeft naast de studie. De hervormingen hielden namelijk onder andere in dat er strenger zou worden toegezien op de studievoortgang. De overgrote meerderheid van de studenten blijkt echter een bijbaan te hebben en dit aandeel stijgt. Ongeveer 73 procent van alle Deense studenten heeft een bijbaan. Dit is veel meer dan in 2013, toen 62 procent van de studenten een bijbaan had. Het aantal beschikbare banen was gedaald door de financiële crisis; nu stijgt dit aandeel weer. Maar dit is niet alleen de reden waarom er steeds meer studenten zijn met een baan naast de studie. Het blijkt dat studenten zowel een economisch als een carrièrevoordeel halen uit het hebben van een studiebaan. Zo is het erg duur om in de Deense steden te voorzien in het levensonderhoud en volgens een studie van het ministerie van Onderwijs en Onderzoek verhoogt een bijbaan naast de studie de kans op een fulltime baan bij het afstuderen. Afgestudeerde studenten met een bijbaan van 15 uur komen sneller aan het werk dan medestudenten die zeven uur per week naast hun studie hebben gewerkt.<sup>57</sup>

Net als in Finland, Noorwegen en Zweden betalen Deense studenten geen collegegeld, omdat het hoger onderwijs wordt beschouwd als onderdeel van de sociale welvaartsstaat. Dit geldt ook voor internationale EU-studenten en studenten van binnen de EER. De loonstructuur in deze Scandinavische landen is bovendien relatief vlak, waardoor het individuele rendement dat men haalt uit een studie lager is dan in de meeste andere Europese landen. Deeltijdstudenten moeten wel een bijdrage betalen. Dit laatste heeft als reden dat de overheid het aanbieden van deeltijdstudies financieel aantrekkelijk wil houden voor instellingen.

54 [www.berlingske.dk/samfund/danskernes-su-gaeld-overstiger-nu-30-milliarder-kroner](http://www.berlingske.dk/samfund/danskernes-su-gaeld-overstiger-nu-30-milliarder-kroner)

55 Tijdschrift met als thema onderwijs en werkgelegenheid en dat uitgegeven wordt door de vakbond van academici.

56 [www.magisterbladet.dk/magasinet/2016/magisterbladet-nr-7-2016/hoejtloennedes-boern-har-mindre-studiegaeld](http://www.magisterbladet.dk/magasinet/2016/magisterbladet-nr-7-2016/hoejtloennedes-boern-har-mindre-studiegaeld)

57 [uniavisen.dk/flere-studerende-tager-studiejobs/](http://uniavisen.dk/flere-studerende-tager-studiejobs/)



Door de extra inkomsten aan collegegelden zijn de instellingen in staat maatwerk te leveren op tijdstippen die werkbaar zijn voor werkende studenten.<sup>58</sup>

### 3.2.3 Toegankelijkheid

Uit cijfers van Statistics Denmark blijkt dat de instroom in het Deense hoger onderwijs over de jaren heen stijgt. Zo is het aandeel dat hoger onderwijs heeft genoten in de jongere leeftijdsgroepen hoger dan in de oudere. Bovendien was het aandeel personen met een hogeronderwijsdiploma in 2018 in alle leeftijdsgroepen hoger dan in 2006. Van 2006 tot 2018 daalde het aandeel 25-69-jarigen met een beroepsopleiding als het hoogst voltooide onderwijs van 38 naar 35 procent. Deze daling werd vooral veroorzaakt door een daling in de jongere leeftijdsgroepen van 25-44 jaar, terwijl het aandeel van 45-64-jarigen ongeveer hetzelfde is gebleven. De daling was met tien procentpunten het grootst bij 25-29-jarigen. Deze ontwikkeling naar minder mensen met een beroepsopleiding, komt doordat steeds meer mensen hoger secundair onderwijs volgen.

Statistics Denmark monitort tevens de uitval uit het hoger- en beroepsonderwijs. Het blijkt dat deze uitval het hoogst is in het beroepsonderwijs, waar 39 procent van de studenten uitvalt binnen vijf jaar na de instroom in de opleiding. De totale uitval ligt op 24 procent in 2012.<sup>59</sup> Ook heeft het Deense beleid implicaties voor de instroom van buitenlandse studenten. Het Deense hoger onderwijs staat bekend om goed en grotendeels gratis onderwijs, waardoor het in trek is bij buitenlandse studenten: het aantal buitenlandse studenten is de laatste tien jaar hard gegroeid, zo blijkt uit de cijfers van het Deense onderwijsministerie. Het aantal Engelstalige studenten is gestegen van 7.500 in 2004 tot ongeveer 22.100 in 2018 in alle programma's voor hoger onderwijs.<sup>60</sup> Uit een analyse van de Deense overheid blijkt dat velen na afronding van hun Engelstalige opleiding naar hun eigen land terugkeren om daar een baan te zoeken. Dit heeft tot gevolg dat 'slechts' 33 procent van de internationale studenten positief bijdraagt aan de staatskas; de rest wordt gezien als een uitgave voor Denemarken.<sup>61 62</sup>

Inmiddels heeft de overheid besloten hier iets aan te doen. '(...) wij kunnen niet het onderwijs van andere landen faciliteren', heeft Tommy Ahlers, de minister van Hoger Onderwijs en Wetenschap, aangegeven.<sup>60</sup> De Deense universiteiten moeten nu tussen de twee- en drieduizend minder studenten aannemen. Bovendien wil de overheid dat universiteiten plannen ontwikkelen om internationale studenten langer in Denemarken te houden na hun studie door ze sneller aan een Deense baan te helpen. Ook wil de overheid dat universiteiten kritisch naar het aanbod Engelstalige studies kijken. Er zijn ten aanzien van deze plannen kritische geluiden: de universiteiten in Denemarken zijn bang dat dit de cultuur op de universiteiten zal verzwakken, omdat minder internationale studenten het netwerk minder sterk maken. Ook de Deense studentenvakbond is kritisch en vindt de economische argumenten onvoldoende zwaar wegen voor de voorgestelde maatregelen.<sup>62</sup>

Het Deense studiefinancieringsstelsel is gebaseerd op het principe 'gelijke kansen voor iedereen'. Toch heeft ook Denemarken te kampen met ongelijkheid in het onderwijs. Alhoewel de Deense bevolking steeds hoger opgeleid raakt, blijft het onderwijsniveau van ouders een determinant als het gaat om onderwijsdeelname van hun kinderen. Statistics Denmark meldt dat in 2017 57 procent van de 25-jarigen met ouders die geen andere opleiding hebben gevolgd dan de lagere school, het voortgezet onderwijs heeft afgerond.

---

58 Van Casteren, W. & van de Broek, Anja et al. Kenmerken, wensen en behoeften deeltijd hoger onderwijs. ResearchNed: Nijmegen.

59 [www.dst.dk/da/Statistik/bagtal/2019/2019-03-11-fakta-om-uddannelser-studerende-og-dimittender#](http://www.dst.dk/da/Statistik/bagtal/2019/2019-03-11-fakta-om-uddannelser-studerende-og-dimittender#)

60 [ufm.dk/en/newsroom/press-releases/2018/more-international-graduates-must-stay-and-work-in-denmark?set\\_language=en&cl=en](http://ufm.dk/en/newsroom/press-releases/2018/more-international-graduates-must-stay-and-work-in-denmark?set_language=en&cl=en)

61 <http://cphpost.dk/news/denmark-to-curb-exodus-of-international-students.html>

62 [www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/denemarken-is-buitenlandse-studenten-zat-wij-kunnen-niet-het-onderwijs-van-andere-landen-faciliteren-b21197b8/](http://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/denemarken-is-buitenlandse-studenten-zat-wij-kunnen-niet-het-onderwijs-van-andere-landen-faciliteren-b21197b8/)

Voor kinderen van ouders met een hogere opleiding is dit meer dan 84 procent. Deze ongelijkheid heeft gevolgen voor de arbeidskansen. Zo hebben lager geschoolden in Denemarken minder kans op een baan. 70 tot 73 procent van de hooggeschoolden heeft binnen 21 maanden na afstuderen een baan; bij laaggeschoolden is dit 52 procent.<sup>59</sup>

### 3.3 Verenigd Koninkrijk/Engeland

#### 3.3.1 Kenmerken van het stelsel

In het Verenigd Koninkrijk zijn er verschillende instellingen voor hoger onderwijs, namelijk universiteiten en niet-universitaire instellingen (bijv. colleges, institutes, schools en academies). Al deze instellingen kunnen zowel wetenschappelijk als hoger beroepsonderwijs verzorgen. Recht op studiefinanciering hangt in het Verenigd Koninkrijk af van de universiteit of het college (moet gekwalificeerd zijn), het niveau van de opleiding, of je eerder hebt gestudeerd, je leeftijd en je nationaliteit. Een beroepsopleiding in het VK is niet één op één te vergelijken met het Nederlandse mbo en kent sowieso geen recht op studiefinanciering. We focussen ons hier verder dan ook op het hoger onderwijs. Omdat de aantallen en het beleid niet overal gelijk zijn in het gehele Verenigd Koninkrijk, en er niet altijd cijfers bekend zijn voor het gehele Koninkrijk, worden soms cijfers voor het VK genoemd en soms voor Engeland.<sup>63</sup> In de afgelopen veertig jaar is het Britse hoger onderwijs overgegaan van een publiek gefinancierd systeem naar een gemengd publiek-privaat gefinancierd systeem. In dit systeem zijn studenten, afgestudeerden en de instelling verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de totale kosten.<sup>64</sup>

#### 3.3.2 Elementen van studiefinanciering

Er is geen basisbeurs of aanvullende beurs beschikbaar in Engeland. Studenten kunnen leningen afsluiten om het collegegeld te betalen en in hun levensonderhoud te voorzien. Eerder waren wel beurzen beschikbaar, maar sinds 2016-2017 niet meer. Wel kunnen studenten aanvullende leningen afsluiten die afhankelijk zijn van o.a. het ouderlijk inkomen. Ook het studentenreisproduct zoals in Nederland bestaat niet in Engeland. Wanneer je studeert en jonger bent dan 19 jaar kun je wel een ov-kaart ontvangen.<sup>65</sup>

Leningen voor kosten van levensonderhoud (bekend als onderhoudskredieten) zijn beschikbaar voor voltijd bachelorstudenten. Het maximale jaarlijkse bedrag in 2018-2019 voor thuiswonende studenten is £ 7.324 (€8.224). Bij leningen voor uitwonende studenten wordt rekening gehouden met de woonsituatie. Voor studenten die uitwonend zijn buiten Londen is de maximale lening £ 8.700 (€9.770) per jaar, studenten woonachtig in Londen kunnen £ 11.354 (€12.750) lenen. Ook kan er geld geleend worden om het collegegeld te betalen (collegegeldkrediet).

Extra ondersteuning is beschikbaar voor studenten met afhankelijke kinderen of volwassenen of voor studenten met een beperking. Parttime bachelorstudenten die ten minste voor 25 procent studeren, kunnen een lening aanvragen om het collegegeld te dekken. Vanaf 2018-2019 kunnen deeltijdstudenten ook leningen aanvragen voor levensonderhoud ter waarde van dezelfde maxima als voor voltijdstudenten. Dit is wel afhankelijk van het aandeel lessen dat wordt gevolgd. Tenslotte werd in 2016-2017 voor de master een nieuw systeem van leningen voor vol- en deeltijdstudenten geïntroduceerd. In 2018-2019 bedroeg deze lening £ 10.609 (€11.914). Deze lening kan zowel worden gebruikt voor collegegeld als voor kosten van levensonderhoud. Terugbetalingen zijn inkomensafhankelijk (6% van het inkomen). Er is een drempel van £ 21.000 (€23.582). Er zijn geen belastingvoordelen voor ouders of extra kinderbijslag.

63 European Commission/EACEA/Eurydice. (2018). National student fee and support systems in European higher education - 2018/19. Eurydice - Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union

64 Marginson, S. (2018). Global trends in higher education financing: The United Kingdom. International Journal of Educational Development, 58, 26-36.

65 [www.serc.ac.uk/student-finance/travel-pass](http://www.serc.ac.uk/student-finance/travel-pass)

In 2015-2016 ontving 94 % van de voltijdstudenten een collegegeldkrediet. In 2015-2016 had tevens 90 procent een lening voor levensonderhoud afgesloten.<sup>66</sup> Een inventarisatie van de nieuwsartikelen uit het Verenigd Koninkrijk laat zien dat studieschuld als thema zelden uit het Engelse nieuws verdwijnt. In 2017 studeerde de gemiddelde student in Engeland af met een schuld van meer dan £ 50.000 (ongeveer €56.148). Hier komt bij dat studenten waarvan de ouderlijke financiële situatie minder goed is, vaak hogere schulden hebben, ook vanwege het feit dat er meer overheidsleningen voor hen beschikbaar zijn.<sup>67</sup>

Studenten beginnen met afbetalen vanaf de maand april na het stoppen van de studie. Afbetalingen zijn inkomensafhankelijk.<sup>68</sup> Studenten die voor 2007 een lening hebben afgesloten betalen af tot hun 65<sup>ste</sup>. Studenten die na 2007 een lening hebben afgesloten betalen voor een periode van 25 jaar hun lening terug. Hierna wordt het kwijtgescholden. Als men ziek is of een functiebeperking heeft kan de lening in sommige gevallen worden kwijtgescholden.<sup>69</sup> Bij de rentetarieven wordt rekening gehouden met inflatie en daarbovenop wordt drie procent gerekend.

In Engeland betalen alle studenten collegegeld. Collegegelden voor voltijdse bacheloropleidingen worden vastgesteld door de instellingen zelf en zijn door de overheid gemaximeerd op £ 9.250 per jaar (ongeveer €11.230) voor openbare instellingen voor hoger onderwijs die zowel een toegangsovereenkomst als een Award voor Teaching Excellence en Student Outcomes Framework (TEF) hebben. De toegangsovereenkomsten zijn bedoeld om gelijke kansen voor studenten uit lage inkomensgroepen en andere ondervertegenwoordigde groepen te waarborgen. De TEF is bedoeld voor de kwaliteit van het onderwijs. In de praktijk blijkt dat instellingen collegegeld vragen dat dicht tegen het maximale bedrag ligt dat de overheid heeft vastgesteld. Zo was in het studiejaar 2016-2017, toen het maximale tarief £ 9.000 per jaar bedroeg, de gemiddelde vergoeding £ 8.905. De tarieven voor deeltijdstudenten uit de bachelor worden vastgesteld door instellingen en worden gemaximeerd op £ 6.935 voor instellingen met zowel een toegangsovereenkomst als een TEF-prijs. Voor de masteropleidingen gelden andere regels en het gevraagde collegegeld varieert dan ook zeer sterk per instelling. Gemiddeld betaalt een masterstudent £ 4.260 (2018-2019). Er zijn verschillende regelingen van toepassing op buitenlandse studenten in het Verenigd Koninkrijk (d.w.z. studenten uit Wales, Noord-Ierland en Schotland). Voor internationale studenten (niet-VK en niet-EU / EER) zijn de tarieven niet gereguleerd.

### 3.3.3 Toegankelijkheid

Het aantal studenten dat instroomt in het hoger onderwijs in het Verenigd Koninkrijk neemt gestaag toe. Een recent rapport van begin oktober dit jaar<sup>70</sup> stelt dat het aantal studenten de afgelopen jaren is gestegen naar een nieuw record. Hiervoor was er een korte dip in verband met hervormingen de onderwijssector in 2012. In 2017-2018 studeerden 2,3 miljoen studenten in het hoger onderwijs in het VK. Deze stijging in absolute aantallen geldt ook voor de kwetsbare sociale groepen in de samenleving.<sup>71</sup> Echter, hoewel er dus een stijging is in absolute aantallen, duidt longitudinaal onderzoek erop dat er in het beste geval een lichte marginale verbetering is met betrekking tot de toegankelijkheid voor studenten uit lagere sociaaleconomische milieus. Wanneer er naar de relatieve verhoudingen wordt gekeken is er weinig verandering.<sup>72</sup>

66 European Commission/EACEA/Eurydice. (2018). National student fee and support systems in European higher education - 2018/19. Eurydice - Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union

67 [university.which.co.uk/advice/student-finance/how-much-debt-will-i-actually-get-into-by-going-to-university](https://www.university.which.co.uk/advice/student-finance/how-much-debt-will-i-actually-get-into-by-going-to-university)

68 <https://www.gov.uk/repaying-your-student-loan/what-you-pay>

69 [www.gov.uk/repaying-your-student-loan/when-you-start-and-finish-repaying](https://www.gov.uk/repaying-your-student-loan/when-you-start-and-finish-repaying)

70 [researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7857/CBP-7857.pdf](https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7857/CBP-7857.pdf)

71 Marginson, S. (2018). Global trends in higher education financing: The United Kingdom. *International Journal of Educational Development*, 58, 26-36.

72 Boliver, V., 2011. Expansion, differentiation, and the persistence of social class inequalities in British higher education. *H. E.*, 61 (3), 229-242.

De sociale ongelijkheid bij de toegankelijkheid van het hoger onderwijs is een hardnekkig probleem in het Verenigd Koninkrijk.<sup>71</sup> Wrang voorbeeld hiervan is dat slechts 15,3 procent van de Britse leerlingen, die in aanmerking komen voor gratis schoolmaaltijden, uiteindelijk doorstroomt naar het hoger onderwijs.<sup>73</sup> Het beleid omtrent de financiering van het hoger onderwijs richt zich in het VK dan ook voornamelijk op de inclusie van het hoger onderwijs. Hiertoe behoort ook het beleid aangaande de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor studenten van lagere sociaaleconomische milieus en etnische minderheden.<sup>74</sup>

De recente beleidsveranderingen roepen de belangrijke vraag op in hoeverre dit beleid gevolgen gaat hebben voor de sociale ongelijkheid. Het is de vraag of de veranderingen in collegegeldkrediet en onderhoudsleningen en het hele financiële beleid in het algemeen de participatie in het hoger onderwijs gaan beïnvloeden.<sup>71</sup> Onderzoek uit 2016 suggereert dat financiële factoren een minder belangrijke rol spelen bij het reproduceren van sociale ongelijkheden in het hoger onderwijs dan ooit het geval was. Dit komt vermoedelijk door het feit dat de stap naar het hoger onderwijs steeds ‘normaler’ is geworden om te nemen.<sup>75</sup> Bovendien lijken inkomensafhankelijke collegegeldleningen sociaaleconomisch neutraal, hoewel er nog steeds onvoldoende onderzoek is gedaan naar de sociale effecten van veranderingen in het collegegeldkrediet en de wijzigingen in levensonderhoudsleningen in het VK.<sup>76</sup> Er zijn echter indicaties dat ‘culturele’ factoren in plaats van directe financiële kosten een grotere invloed uitoefenen op participatie in het hoger onderwijs<sup>77</sup>. Zo is de sociale afkomst, en dan met name het ouderlijk opleidingsniveau, van belang bij de onderwijsdeelname in het VK. Studenten uit sociaal bevoorrechte gezinnen hebben vaak na hun afstuderen hogere inkomsten dan anderen, dit is niet alleen een gevolg van ongelijke deelname maar draagt ook bij aan de instandhouding van ongelijke deelname aan het hoger onderwijs.<sup>78</sup> Ook andere studies benadrukken ongelijke effecten op school- en thuisachtergrond.<sup>71</sup>

De Universities UK (UUK) bracht recent een rapport uit over de financiële zorgen die leven onder studenten.<sup>79</sup> Het rapport presenteert vijf bevindingen. Ten eerste concludeerde men dat er bij studenten behoefte bestaat aan meer informatie over de kosten en de baten van het hoger onderwijs. Ten tweede was er bezorgdheid over de (negatieve) consequenties van het beleid voor de financiële situatie van studenten, zowel tijdens de studie als na afstuderen. Opmerkelijk hierbij is dat er meer zorgen waren over de kosten voor levensonderhoud dan over het uiteindelijke collegegeld. Men concludeert in het rapport dat deze zorgen vooral groot zijn bij studenten uit lagere sociaaleconomische milieus. Een derde bevinding was dat de verschillen in de collegegelden mogelijk de keuze voor een studie kunnen beïnvloeden. Verder kwam naar voren dat studenten hoger onderwijs even belangrijk vinden als het primair en secundair onderwijs. Ten slotte begrijpen de studenten waarop het huidige stelsel van hoger onderwijs in Engeland is gebaseerd en hun eigen rol daarin; ze vinden echter dat hun stem in de veranderingen van het beleid zorgvuldig moet meewegen.

---

73 [blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2015/04/29/paying-for-higher-education/](https://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2015/04/29/paying-for-higher-education/)

74 [assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/474227/BIS-15-623-fulfilling-our-potential-teaching-excellence-social-mobility-and-student-choice.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/474227/BIS-15-623-fulfilling-our-potential-teaching-excellence-social-mobility-and-student-choice.pdf)

75 Marginson, S. (2016). High participation systems of higher education. *The Journal of Higher Education*, 87(2), 243-271.

76 Dearden, L., Fitzsimons, E., Wyness, G., 2011. *The Impact of tuition fees and support on university participation in the UK*. London: Centre for the Economics of Education, London School of Economics. <http://cee.lse.ac.uk/ceedps/ceedp126.pdf>

77 Sullivan, A., Parsons, A., Wiggins, R., Heath, A., Green, A., 2014. Social origins, school type and higher education destinations. *Ox. Rev. Educ.*, 40 (6), 739-763.

78 Britton, J., Dearden, L., Shephard, N., Vignoles, A., 2016. *How English domiciled graduate earnings vary with gender, institution attended, subject and socioeconomic background*. London: Institute of Fiscal Studies. <http://www.ifs.org.uk/uploads/publications/wps/wp201606.pdf>

79 [www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/reports/Documents/2018/the-financial-concerns-students.pdf](http://www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/reports/Documents/2018/the-financial-concerns-students.pdf)

Vanwege de hoge financiële kosten doen veel studenten betaald werk om hun studie te bekostigen. Volgens een recente Britse studie<sup>80</sup> zou het gaan om ongeveer drie vierde van de studenten die naast hun studie een betaalde (bij)baan heeft. Eerder Brits onderzoek heeft aangetoond dat studenten het moeilijk vinden om werken en studeren te combineren. Het vele werken naast de studie heeft namelijk invloed op hun sociale leven.<sup>81</sup> Ongeveer de helft van de werkenden geeft bovendien aan dat het werk noodzakelijk is om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien.

Het collegegeld in het Verenigd Koninkrijk behoort tot één van de hoogste van Europa. Het levensonderhoud in de steden is erg duur. Dit zorgt ervoor dat Britse studenten verhoudingsgewijs veel lenen. Ook in het VK leeft bezorgdheid dat studieschulden van studenten weerslag hebben op hun welbevinden.

### 3.4 Australië

#### 3.4.1 Kenmerken van het stelsel

Australië is onderdeel van het Gemenebest en bestaat uit het gehele Australische continent inclusief Tasmanië. Het land is onderverdeeld in zes staten en twee territoria en kent drie overheidsniveaus: de nationale, de territoriale en federale overheden. De verantwoordelijkheid voor de algemene financiering en coördinatie van het onderwijs berust bij de federale overheid (Department of Education and Training). De bekostiging van de afzonderlijke instellingen wordt overgelaten aan de staten/territoria. Nationale onderwijsdoelen worden in gezamenlijk overleg geformuleerd.<sup>82</sup> Australië beschikt momenteel over 43 self-accrediting universiteiten en een nog veel groter aantal niet-universitaire instituten voor beroepsonderwijs (hogescholen). In Australië geldt dat de laatste twee jaar van het voortgezet onderwijs (senior secondary school) bepalend zijn voor de kansen op toelating tot het hoger onderwijs. Het curriculum kan beroepsgericht, algemeen vormend of pre-universitair zijn. Zo kent een secondary school certificates die vergelijkbaar zijn met een havo-diploma of een mbo-diploma. Het betreft een mbo-diploma (kwalificatieniveau 4) bij een overwegend beroepsvormend curriculum.<sup>83</sup> In 1988 werden de Dawkins-hervormingen ingevoerd, vernoemd naar de toenmalige minister van onderwijs John Dawkins, die tot doel hadden de kwaliteit, diversiteit en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te verbeteren. Daarnaast hadden de hervormingsplannen het doel om de concurrentiepositie van Australische universiteiten te verbeteren en de 'braindrain' (wegtrekken van hoger opgeleiden) te voorkomen.<sup>84</sup>

Met de 'The Dawkins reforms' werden de inkomensafhankelijke leningen voor collegegeld geïntroduceerd via het 'Higher Education Contribution Scheme' (HECS). Deze onderwijsbijdrageregeling betreft een uitgestelde rentevrije lening die wordt terugbetaald via inkomsten-belastingheffing wanneer voormalige studenten een bepaald inkomen bereiken (drempel). Het Australische financieringsmodel is aldus een vorm van de academicusbelasting. In eerste instantie was het HECS collegegeldtarief vast; sinds 1997 zijn er drie verschillende categorieën binnen de HECS. De bijdrage per student werd in 1997 verhoogd tot vijftig procent van de gemiddelde onderwijskosten. Het stelsel van studiefinanciering is alleen toegankelijk voor studenten in het hoger onderwijs.

80 [www.bbc.com/news/education-33843987](http://www.bbc.com/news/education-33843987)

81 Taylor, P., Smith, N. & Cooper, C. (1999) Hardship debt and stress: the experience of the student worker. Student Wellbeing in Higher Education Conference, Glasgow.

82 Nuffic (2018). Onderwijssysteem Australië beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem.

83 Nuffic (2018) Onderwijssysteem Australië beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem

84 Harvey, A., Burnheim, C., & Brett, M. (2016). Student equity in Australian higher education (pp. 165-182). Singapore: Springer Science + Business Media.

### 3.4.2 Elementen van studiefinanciering

Australië kent geen basisbeurs of aanvullende beurs als onderdeel van de studiefinanciering. Wel heeft de Australische overheid een ‘Youth Allowance’ (letterlijk jeugdtoelage) voor jongeren tot 25 jaar die voltijdstudent zijn. Deze toelage is inkomensafhankelijk. De maximale toelage die uitwonende studenten ouder dan 18 jaar kunnen ontvangen is 281,80 euro. Studenten met een afhankelijk kind kunnen ongeveer 330 euro ontvangen.<sup>85</sup> Als je ouder bent dan 25 jaar en voltijd student en onder de inkomensnorm leeft kun je ook een toelage ontvangen, deze is voor alleenstaanden maximaal 340 euro.

Australië kent geen studentenreisproduct, wel is het openbaar vervoer sterk gesubsidieerd voor studenten. Ook hebben sommige instellingen hun eigen vervoersdienst.<sup>86</sup>

Er kan geleend worden voor het collegegeld. Voor de kosten voor levensonderhoud kan geen beroep worden gedaan op een publieke lening. De hoogte van het collegegeld is afhankelijk van het aantal onderwijs-eenheden dat wordt gevolgd en het bedrag dat voor elke eenheid wordt berekend. De overheid heeft de verschillende studiegebieden in ‘banden’ gegroepeerd en stelt vervolgens een minimum- en maximum-bedrag in per band. De universiteit stelt vervolgens het bedrag van de studentbijdrage voor elke band binnen dit bereik in. In de regel zit het gevraagde collegegeld vaak dicht bij het opgegeven maximum.<sup>87</sup> Per ‘band’ kan de relatieve bijdrage van de student in de onderwijskosten verschillen. Hierbij hoeft de bijdrage niet in verhouding te staan tot de kosten van de opleiding, met als argument dat bepaalde opleidingen betere inkomensperspectieven bieden dan andere. Onderstaande tabel toont de banden en ‘contributie range’ voor het collegegeld van 2019.

Student contribution band	2019 Student contribution range (per EFTSL)
Band 3: Law, dentistry, medicine, veterinary science, accounting, administration, economics, commerce	\$0 - \$10,958
Band 2: Computing, built environment, other health, allied health, engineering, surveying, agriculture, mathematics, statistics, science	\$0 - \$9,359
Band 1: Humanities, behavioural science, social studies, education, clinical psychology, foreign languages, visual and performing arts, nursing	\$0 - \$6,566

Voor internationale studenten ziet het collegegeld er anders uit. Collegegeld voor internationale studenten in Australië begint bij ongeveer \$ 20.000 per studiejaar. Het gemiddelde collegegeld is meer dan \$ 30.000. Australische universiteiten brengen collegegeld in rekening op basis van het aantal studie-eenheden dat een student opneemt. Het jaarlijkse tarief voor een studie gaat uit van de kostprijs van twee semesters voor voltijdstudie en bedraagt acht eenheden.

Zoals gezegd, wordt in Australië het collegegeld geheven via de zogenaamde HECS (Higher Education Contribution Scheme). Het systeem heeft twee componenten: het is enerzijds een lening en anderzijds een studentenkorting. De Australische overheid kan voor de betreffende student (die in aanmerking komt) het collegegeld voorschieten en het bedrag van de lening rechtstreeks aan de onderwijsinstelling overmaken.

De hoogte van studieschulden en het aantal Australische studenten met een schuld neemt toe. Ook de tijd die studenten nodig hebben om de schuld af te lossen is toegenomen. Momenteel doet de gemiddelde Australische student er 9,1 jaar over om de schuld af te lossen (2017-2018), versus 8,9 jaar in 2016-2017.

<sup>85</sup> [www.humanservices.gov.au/individuals/services/centrelink/youth-allowance-students-and-australian-apprentices/how-much-you-can-get](http://www.humanservices.gov.au/individuals/services/centrelink/youth-allowance-students-and-australian-apprentices/how-much-you-can-get)

<sup>86</sup> [www.studyinaustralia.gov.au/English/Live-in-Australia/Plan-your-arrival/Transport](http://www.studyinaustralia.gov.au/English/Live-in-Australia/Plan-your-arrival/Transport)

<sup>87</sup> [www.studyassist.gov.au/help-loans-commonwealth-supported-places-csps/student-contribution-amounts](http://www.studyassist.gov.au/help-loans-commonwealth-supported-places-csps/student-contribution-amounts)

Het gemiddelde bedrag aan uitstaande schuld is \$ 21.557, dit is een stijging ten opzichte van 2016-2017 (\$ 20.303). Het aantal studenten dat in 2017-2018 een studieschuld had boven de \$ 50.000 ligt op 208.146, dit was in 2016-2017 nog 159.475. Hiervan hebben 18.729 studenten schulden boven \$ 100.000, een stijging van 14.046 ten opzichte van 2016-2017.<sup>88</sup> Terugbetaling van de leningen gebeurt via het Australische belastingstelsel wanneer het inkomen een bepaalde drempel bereikt. Het is mogelijk om op elk gewenst moment vrijwillig terug te betalen, ongeacht het inkomen. Om gebruik te maken van deze regeling moet de student aan een aantal eisen voldoen. Zo moet men onder andere studeren op een door het Gemenebest ondersteunde plaats en een Australische burger zijn of (geldig bij sommige nationaliteiten) voor langere tijd in Australië woonachtig zijn.<sup>89</sup> De terugbetaling van de schuld begint zodra het belastbaar inkomen boven de minimale aflossingsdrempel voor verplichte terugbetaling ligt. De minimale drempel om een lening af te lossen voor 2019-2020 is AU\$ 45.881 (€28.292). Wanneer het inkomen deze drempel overschrijdt, wordt een verplichte terugbetaling van ten minste 1 procent van het inkomen opgenomen in de inkomstenbelastingaanslag. Het percentage stijgt naarmate het inkomen stijgt. Bij een inkomen vanaf AU\$ 79,653 tot AU\$ 84,432 (€49.117 - €52.064) draagt men 5,5 procent van het inkomen af.

### 3.4.3 Toegankelijkheid

Een van de belangrijkste gevolgen die worden gelinkt aan de Dawkins-hervormingen is de groei van het aantal inschrijvingen van nationale en internationale studenten. De inkomensafhankelijke leningen (HECS), als belangrijk onderdeel van de Dawkins-hervormingen, waren erop gericht dat studenten niet ontmoedigd zouden worden om te starten in het hoger onderwijs.<sup>90</sup> Het moest de groei van het aantal studenten stimuleren en daarnaast geen grote toename van uitgaven van het Gemenebest veroorzaken. Na deze hervormingen daalden de overheidsuitgaven (de HECS als lening buiten beschouwing gelaten) aan hoger onderwijs tussen de jaren 1988-1993. Bovendien verdubbelde het aantal Australiërs met een hoger-onderwijsdiploma (en verdrievoudigde zelfs onder jongeren). De problemen met toegankelijkheid van het hoger onderwijs, echter, waren door deze hervormingen niet geheel opgelost. Hoewel er sprake was een grote expansie in deelname, was de toegankelijkheid tot het hoger onderwijs nog altijd oneerlijk verdeeld. Zo stelden onderzoekers vast dat tussen 1989 en 2011 de participatiegraad van studenten uit lagere sociaaleconomische milieus nauwelijks is toegenomen. Dit beeld is vergelijkbaar bij andere minderheidsgroepen.<sup>91</sup>

Bij de invoering van het beleid waren diverse studentenorganisaties ontevreden. Men was bang dat er eenzelfde problematiek zou ontstaan als in de Verenigde Staten, waar studenten bij afstuderen hoge studieschulden hadden en deze niet (gemakkelijk) konden terugbetalen. Over het algemeen kan worden gesteld dat deze voorspelling niet is uitgekomen. Het beleid heeft niet voor grote schuldenproblemen gezorgd bij de afgestudeerden. Ook zien beleidsmakers andere positieve gevolgen van de Dawkins-hervormingen: het idee leeft dat studenten meer weloverwogen hun studiekeuze maken. De schuld wordt namelijk berekend op basis van alle studies/vakken waar een student zich voor aanmeldt en dus niet enkel op de vakken/studies die worden behaald.

Naast de kosten voor de studie, hebben studenten kosten voor levensonderhoud. Ze kunnen hiervoor geen beroep doen op een publieke lening. Wel is er een toelage, maar die is in de meeste gevallen ontoereikend en gebonden aan het ouderlijk inkomen.<sup>92</sup> De meeste studenten werken daarom naast hun studie.

88 [www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/FlagPost/2019/March/HELP-debt-statistics-2017-18](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2019/March/HELP-debt-statistics-2017-18)

89 [www.hrblock.com.au/tax-tips/understanding-hecs-help](http://www.hrblock.com.au/tax-tips/understanding-hecs-help)

90 Croucher, G., Marginson, S., Norton, A., & Wells, J. (Eds.). (2013). *The Dawkins revolution: 25 years on*. Melbourne: Melbourne University Publishing.

91 Croucher, G., Marginson, S., Norton, A., & Wells, J. (Eds.). (2014). *The Dawkins revolution: 25 years on. Read How You Want*.

92 [www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/4102.0Main+Features20July+2013](http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/4102.0Main+Features20July+2013)



Een recent Australisch rapport uit 2017<sup>93</sup> die de mentale gezondheid van studenten in kaart bracht stelt dat studenten een hogere kans hebben op bepaalde psychische klachten (zoals stress) dan hun leeftijdgenoten die niet studeren. Vooral minderheidsgroepen en studenten uit lagere sociaaleconomische milieus lopen een hoger risico op een minder goede mentale gezondheid. De combinatie tussen werk om te voorzien in levensonderhoud en het studeren wordt genoemd als mogelijke oorzaak.

### 3.5 Oostenrijk

#### 3.5.1 Kenmerken van het stelsel

Het Oostenrijkse onderwijs valt onder de jurisdictie van het federale Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung en onder de onderwijsministeries van de Bundesländer. Oostenrijk telt 22 publieke universiteiten en twaalf private universiteiten; daarnaast zijn er 21 hogescholen.<sup>94</sup> Het Nederlandse mbo is enigszins te vergelijken met het Oostenrijkse Berufsreifepfungszeugnis (BRP; kwalificatieniveau 2 of 3).<sup>95</sup> Hierna kan men doorstromen naar een hogeschool of universiteit. Voor een BRP kan geen staatbeurs worden verkregen. Wel kan men beroep doen op (kleine) subsidies per cursusjaar (10% van het jaarlijkse bedrag) en kan men educatief verlof krijgen als men een baan heeft.<sup>96</sup>

Het jaar 1968 markeerde in veel opzichten een nieuw begin voor het Oostenrijkse (hoger) onderwijsbeleid.<sup>97</sup> Dit was niet in de laatste plaats vanwege de studentenrevolutie die begon in de Verenigde Staten, Duitsland en Frankrijk en die ook Oostenrijk bereikte. Vanaf dat moment werd ingezet op de vrije toegang tot het hoger onderwijs en net als in de andere landen werd 'Chancengleichheit' (gelijke kansen voor iedereen) een hoge prioriteit.<sup>98</sup> Onderdeel van het financieringsstelsel was dat studenten geen collegegeld hoefden te betalen. Vanwege de financiële crisis kwam de invoering van collegegeld toch weer bovenaan de politieke agenda, maar vooralsnog wordt er in Oostenrijk geen collegegeld betaald voor opleidingen aan universiteiten. Voor hogescholen daarentegen wel. De reden hiervoor is dat de vakbond van wo-studenten in Oostenrijk erg sterk staat en zij de invoering van collegegeld mede tegenhouden.

#### 3.5.2 Elementen van studiefinanciering

Oostenrijk kent een studiebeurs van maximaal €10.092 per jaar (€841 per maand), die wordt betaald in maandelijkse termijnen. Het bedrag wordt vastgesteld op basis van het inkomen van de ouders, de student en zijn/haar eventuele echtgenoot en het aantal gezinsleden. In 2016-2017 ontving ongeveer veertien procent van de voltijd bachelor studenten een beurs. Studenten kunnen worden verplicht om beurzen terug te betalen wanneer het bewijs van academische prestaties ontbreekt na de eerste twee semesters. Het gaat hier dus om een vorm van de prestatiebeurs. Naast een beurs voor studenten kent Oostenrijk verschillende vormen van indirecte studiefinanciering via de ouders. Zo zijn er gezinstoelagen en belastingvoordelen, maar ook speciale ziektekosten- en ongevallenverzekeringen voor studenten. Ouders van studenten ontvangen zo aan extra toelagen gemiddeld €165,10 per maand per kind en gemiddeld €58,40 per maand per kind aan belastingvoordeel als de student jonger is dan 24 en studeert. Het studentenreisproduct bestaat niet in Oostenrijk, wel kunnen studenten korting ontvangen wanneer zij gebruikmaken van het openbaar vervoer.<sup>99</sup>

93 [www.orygen.org.au/Policy/Policy-Reports/Under-the-radar/Orygen-Under\\_the\\_radar\\_report](http://www.orygen.org.au/Policy/Policy-Reports/Under-the-radar/Orygen-Under_the_radar_report)

94 Nuffic. (2015). Onderwijssysteem Oostenrijk beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem.

95 Nuffic (2018) Onderwijssysteem Oostenrijk beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem

96 [oeo.arbeiterkammer.at/beratung/bildung/ausundweiterbildungfuererwachsene/Berufsreifepfuefung.html](http://oeo.arbeiterkammer.at/beratung/bildung/ausundweiterbildungfuererwachsene/Berufsreifepfuefung.html)

97 Grotendeels gebaseerd op: European Commission/EACEA/Eurydice. (2018). National student fee and support systems in European higher education - 2018/19. Eurydice - Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union

98 Wodak, R., & Fairclough, N. (2010). Recontextualizing European higher education policies: The cases of Austria and Romania. *Critical Discourse Studies*, 7(1), 19-40.

99 [www.migration.gv.at/en/living-and-working-in-austria/austria-at-a-glance/transport/](http://www.migration.gv.at/en/living-and-working-in-austria/austria-at-a-glance/transport/)



In Oostenrijk bestaat geen nationaal leenstelsel voor studenten. Wel is het mogelijk om een beroep te doen op een gesubsidieerde banklening.<sup>100</sup> Deze lening is uitsluitend bestemd voor de financiering van collegegeld en studenten die reeds een studiebeurs ontvangen kunnen hier geen beroep op doen.

Oostenrijkse en EU-studenten en degenen die dezelfde rechten hebben, hoeven geen collegegeld te betalen aan universiteiten en Pädagogische Hochschulen (Universitaire Hogescholen voor Lerarenopleiding). Indien studenten de maximale studieduur met meer dan een jaar overschrijden, moeten zij 363,36 euro per semester betalen. Dit is het maximale bedrag dat door de overheid is vastgesteld. Bij deze regeling houdt de Oostenrijkse overheid wel rekening met bepaalde groepen. Zo wordt er vrijstelling verleend wanneer studenten langer studeren omdat ze voor studie of stage naar het buitenland zijn gegaan. Ook kunnen studenten een vrijstelling krijgen vanwege ziekte, zwangerschap of beperking. Fachhochschulen (hogescholen) hebben wel het recht om collegegeld in rekening te brengen tot het maximumbedrag van 363,36 euro per semester. Er is er geen officiële wettelijke deeltijdstudentstatus. Tijdens het eerste semester 2017-2018 betaalde zeventien procent van de studenten aan universiteiten en 5,6 procent van de studenten aan de Pädagogische Hochschulen collegegeld vanwege een langere studieduur. Tijdens het eerste semester 2017-2018 betaalde 72 procent van de studenten van Fachhochschulen collegegeld.<sup>101</sup> Internationale studenten (gedefinieerd als niet-EU- en niet-EER-studenten) aan universiteiten moeten over het algemeen een vergoeding betalen van 726,72 euro per semester. Studenten uit ontwikkelingslanden kunnen worden vrijgesteld van deze kosten, op basis van een beslissing van de universiteit. Studenten uit de minst ontwikkelde landen zijn vrijgesteld van kosten. Fachhochschulen hebben het recht om kostendekkend collegegeld te vragen, die meestal hoger zijn dan 363,36 euro per semester voor niet-EU- en niet-EER-studenten.

### 3.5.3 Toegankelijkheid

Het 'Universitätsbericht' van 2017<sup>102</sup> presenteert de ontwikkelingen en hervormingsprojecten van de voorafgaande drie jaar binnen het Oostenrijkse hoger onderwijs. Dit rapport geeft diverse inzichten over de instroom van het aantal studenten, de doorstroom naar de arbeidsmarkt en ook de prognoses voor de komende jaren. Ten eerste komt naar voren dat het aantal studenten in het hoger onderwijs stijgt over de jaren heen. Zo is het totale aantal studenten aan de universiteiten tussen 2013 en 2016 met 3,3 procent gestegen tot ongeveer 308.000. De toename was vooral te danken aan buitenlandse studenten. Statistik Austria geeft in het rapport aan dat het aantal studenten aan Oostenrijkse universiteiten én hogescholen tegen 2035 verder zal stijgen van 370.000<sup>103</sup> (2015-2016) naar 423.000, een toename van veertien procent.<sup>104</sup> Volgens Statistik Austria is deze prognose te danken aan de binnenlandse groei van het aantal Oostenrijkse studenten (van 282.000 naar ongeveer 314.000). Het aandeel buitenlandse studenten blijft vrijwel constant gedurende de voorspellingsperiode. Als de huidige toegangsregels doorgaan, zal ongeveer negen procent van de studenten uit Duitsland afkomstig zijn in het academische jaar 2035-2036, nog eens acht procent komt uit andere EU-landen en negen procent uit landen buiten de EU. Gevolg van deze stijging is de overbelasting voor het onderwijzend personeel, vanwege het toenemende aantal studenten per docent.

Ondanks overheidsinspanningen is er over de jaren niet veel veranderd. Zo zijn er 118 studenten per hoogleraar in 2015-2016 en 121 in 2013. Voor universitair geschoold personeel is het één docent per 21 studenten. Vooral de universiteit van Wenen kent overbelasting (214 studenten voor één hoogleraar).

100 [bmbwf.gv.at/studium/studieren-in-oesterreich/studienfoerderung/gefoerderte-darlehen-zur-finanzierung-von-studienbeitraegen/](http://bmbwf.gv.at/studium/studieren-in-oesterreich/studienfoerderung/gefoerderte-darlehen-zur-finanzierung-von-studienbeitraegen/)

101 European Commission/EACEA/Eurydice. (2018). National student fee and support systems in European higher education - 2018/19. Eurydice - Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union

102 [www.bmbwf.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Universitaetsbericht\\_2017\\_barrierefrei.pdf](http://www.bmbwf.gv.at/fileadmin/user_upload/Publikationen/Universitaetsbericht_2017_barrierefrei.pdf)

103 Het totale aantal studenten aan universiteiten, hogescholen en particuliere universiteiten

104 [kurier.at/wirtschaft/karriere/bildung/universitaetsbericht-deutlich-mehr-studenten-bis-2035/311.403.048](http://kurier.at/wirtschaft/karriere/bildung/universitaetsbericht-deutlich-mehr-studenten-bis-2035/311.403.048)

Het aandeel 25- tot 64-jarigen met een universitaire graad was in 2016 zestien procent, ruim onder het EU-gemiddelde. Daarentegen ligt het recente ‘tertiaire quotum’, dat niet alleen universitaire diploma's omvat maar ook BHS-afgestudeerden<sup>105</sup> op de middelbare school, met 31% op het EU-gemiddelde. Samen met Australië, Japan, het VK en Denemarken behoort het slagingspercentage onder Oostenrijkse bachelor studenten tot de hoogste van Europa.<sup>106</sup> De doorstroom naar de arbeidsmarkt is gunstig voor hoger opgeleiden ten opzichte van lager opgeleiden. Zo worden academici minder getroffen door werkloosheid dan lager opgeleiden. In september 2017 lag het academische werkloosheidspercentage ver onder het Oostenrijkse gemiddelde van 7,6 procent. Ook internationaal doen Oostenrijkse afgestudeerden het goed.

Wanneer we naar de toegankelijkheid van het hoger onderwijs kijken blijkt dat de Oostenrijkse studentenpopulatie niet een representatieve afspiegeling is van de samenleving. Zo is de sociaaleconomische status bepalend voor de kans op hoger onderwijs.<sup>107</sup>

Zoals aangegeven ontving in 2016-2017 ongeveer veertien procent van de voltijd bachelor studenten een beurs. In de praktijk zijn de meeste studenten in Oostenrijk dan ook afhankelijk van de steun van hun ouders en/of een baan.

### 3.6 Samenvatting

De bestudeerde landen hebben elk afzonderlijk diverse elementen die we ook terugvinden in het Nederlandse studiefinancieringsstelsel. In overzicht 3.1 worden voor de vier landen de elementen van het studiefinancieringsstelsel samengevat. Alleen het reisproduct komt in geen van de andere landen in dezelfde vorm als in Nederland voor. In alle vier de landen worden diverse inspanningen verricht om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te waarborgen. Hierbij geldt in zijn algemeenheid dat ook andere landen worstelen met het bereiken van studenten uit lagere sociaaleconomische klassen, de betaalbaarheid van het studiefinancieringsstelsel en de druk op het onderwijssysteem (met de toename van het aantal buitenlandse studenten). Het vinden van een balans tussen de betaalbaarheid van het (onderwijs)stelsel en toegankelijkheid ervan is voor de meeste landen een lange en moeizame weg. Keuzes leiden vaak niet alleen tot het beoogde doel, maar ook tot allerlei ongewenste neveneffecten. Dit zien we bijvoorbeeld in Denemarken.

Net als in Nederland, worden studenten in Denemarken als onafhankelijk van hun ouders gezien. Dit in tegenstelling tot Vlaanderen waarbij middelen over het algemeen via de ouders beschikbaar worden gesteld. In Denemarken worden beurzen en aanvullende toeslagen op de rekening van de student gestort en niet op die van de ouders. Daarnaast wordt in Denemarken geen collegegeld in rekening gebracht en zijn beurzen en aanvullende beurzen breed beschikbaar. Samen met andere Scandinavische landen doet Denemarken het relatief goed wanneer het gaat om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Wel heeft het Deense onderwijs in combinatie met die betaalbaarheid ervan een aanzuigende werking op buitenlandse studenten. Deze studenten verlaten na het behalen van de studie het land, waardoor de Deense overheid voor die groep wel de kosten draagt, maar niet de baten ervaart.

---

105 Beroepsopleidingen

106 Jongbloed, B., & Vossensteyn, H. (2016). University funding and student funding: international comparisons. *Oxford Review of Economic Policy*, 32(4), 576-595.

107 Clancy, P., & Goastellec, G. (2007). Exploring access and equity in higher education: Policy and performance in a comparative perspective. *Higher Education Quarterly*, 61(2), 136-154.

Voor alle onderzochte landen in deze landenstudie geldt dat studenten uit lagere sociaaleconomische klassen moeilijker hun weg vinden in het hoger onderwijs. Uit een vergelijkend onderzoek blijkt Oostenrijk het minst toegankelijke systeem te hebben; het werk en het opleidingsniveau van de ouders blijkt daar de grootste bepalende factor voor deelname aan hoger onderwijs. Welk stelsel deze groepen studenten juist het beste 'dient' is moeilijk vast te stellen. Duidelijk is wel dat alle landen er de afgelopen decennia erin slaagden om het aandeel studenten in het hoger onderwijs te laten toenemen.

Aan de toename van het aantal studenten liggen, naast beleidsveranderingen, vermoedelijk ook culturele aspecten ten grondslag: de stap om te studeren is voor veel groepen kleiner geworden en meer geaccepteerd. De relatie met studiefinanciering is daarbij niet eenduidig te trekken. Want ook in het Verenigd Koninkrijk, waar studenten relatief hoge schulden moeten aangaan, kiest het leeuwendeel er toch voor om te studeren. Het onderwijs in Engeland is geen afspiegeling van de samenleving. Maar dat is het ook niet in Denemarken, waar het studeren gratis is, studenten recht hebben op een beurs en indien nodig een aanvullende beurs. De landenvergelijking laat dan ook zien dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij de aanname dat beleidsveranderingen op de korte termijn tot grote veranderingen kunnen leiden.

Overzicht 3.1: Elementen van studiefinanciering in het hoger onderwijs: Denemarken, UK, Australië en Oostenrijk

	Denemarken	Engeland (VK)	Australië	Oostenrijk
<b>Elementen in Nederlands studiefinancieringsstelsel</b>				
Basisbeurs	X		**	X
Aanvullende beurs (ouderinkomensafhankelijk)	Universeel*		**	X
Lening	X	X	X	
Collegegeldkrediet		X	X	
Studentenreisproduct				
Eenoudertoeslag (of vergelijkbare regeling)	X		X	X
Voorziening prestatiebeurs			X	X
Aflosregeling	X	X	X	
<b>Relevante elementen buiten het stelsel</b>				
Collegegeld / Lesgeld		X	X	X (hbo)
Veronderstelde ouderbijdrage				X
Overige private financiering en beurzen		X	X	
Profileringsfondsen instellingen		X	X	
<b>Alternatieve elementen</b>				
Academicibelasting			X	
Collegegeld en financiering afhankelijk van prestatie			X	X
Kinderbijslag				X

\* In Denemarken is de basisbeurs universeel en de hoogte ervan is inkomensafhankelijk \*\* Er zijn wel andere toeslagen buiten het systeem waar studenten een beroep op kunnen doen

Voor de Nederlandse situatie en voor opties om het Nederlandse studiefinancieringsstelsel doeltreffender en doelmatiger te maken, zijn de volgende resultaten relevant:

- het studentenreisproduct in de vorm van gratis reizen is in vergelijking met de vier onderzochte landen uniek voor Nederland;
- er bestaat in alle onderzochte landen een spanningsveld tussen de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het studiefinancieringsstelsel;
- het is in alle landen moeilijk studenten uit lagere sociaaleconomische klassen maximaal te laten participeren aan het hoger onderwijs, maar er zijn wel verschillen tussen de onderzochte landen, waarbij een systeem zoals dat van Denemarken goed scoort;
- de studentenpopulatie is in alle landen toegenomen, los van het stelsel van studiefinanciering;

- een coulant studiefinancieringsbeleid leidt tot een toename van studenten (en met name ook internationale studenten) waarvan de economische revenuen niet altijd ten goede komen aan het land dat via het studiefinancieringsstelsel de studie (deels) heeft bekostigd;
- er bestaat geen duidelijk relatie tussen het stelsel van studiefinanciering en de mate van toegankelijkheid;
- alle onderzochte landen houden rekening met het inkomen bij afbetalen (pas terugbetalen vanaf een bepaalde grens en/of aangepaste schalen).

## 4 Gebruik en toegankelijkheid studiefinanciering

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat het om de output van het studiefinancieringssysteem. In hoeverre wordt gebruik gemaakt van de elementen van het studiefinancieringsstelsel en zien we een relatie met de achtergrond van studenten? Het accent ligt op financiële kenmerken en financiële toegankelijkheid en op de vraag of studenten met minder draagkrachtige of lager opgeleide ouders zich anders gedragen in het gebruik van studiefinanciering dan studenten met meer draagkrachtige of hoger opgeleide ouders. De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

- Hoeveel studenten maken gebruik van de verschillende onderdelen van de studiefinanciering? Hoeveel studenten maken hier geen gebruik van?
- Hoe ontwikkelden de gemiddelde studieschuld en het aflosgedrag zich tussen 2011-2012 en 2018-2019?
- Wat zijn de kosten van studeren in Nederland en hoe bekostigen studenten hun opleiding en levensonderhoud?

Voor alle vragen gaan we na of er verschillen zijn naar achtergrondkenmerken van de ouders. We analyseren deze verschillen door te kijken of studenten waarvan de ouders geen ho-opleiding hebben en studenten uit de lagere inkomensgroepen of middeninkomens een ander gedrag vertonen in financiële keuzes die ze maken dan andere studenten. Voor een deel zijn de resultaten in dit hoofdstuk gebaseerd op CBS-microdata (technische details zijn opgenomen in bijlage 2). Voor een ander deel zijn ze afkomstig uit de enquête die in het kader van deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd (technische details zijn opgenomen in bijlage 3) of zijn ze gebaseerd op de Studentenmonitor hoger onderwijs en analyses van het CPB (onderdeel terugbetaalaandeel en schulden mbo).

### 4.2 Gebruik studiefinanciering

Welke studenten maken gebruik van studiefinanciering en wie niet? Om dit inzichtelijk maken lopen we de elementen van studiefinanciering af en wordt het (niet-)gebruik beschreven voor mbo niveau 1 en 2, mbo niveau 3 en 4 en hoger onderwijs. Hierin zijn internationale studenten (studenten die in het buitenland hun vooropleidingsdiploma hebben behaald en niet de Nederlandse nationaliteit bezitten) niet opgenomen (15% in het hoger onderwijs en 7% in het mbo vervalt hiermee<sup>108</sup>). Zij hebben alleen recht op studiefinanciering als zij voldoen aan bepaalde voorwaarden ten aanzien van nationaliteit, verblijfsstatus en uren dat men (of partner/ouders) in Nederland werkzaam is.<sup>109</sup> Informatie om deze groep betrouwbaar te identificeren, was niet voorhanden. De door DUO geleverde studiefinancieringsinformatie bevatte alleen gegevens van studenten die aan een Nederlandse bekostigde onderwijsinstelling studeren. Studenten met meeneembare studiefinanciering (Nederlandse studenten die in het buitenland studeren) zijn buiten beschouwing gelaten.<sup>110</sup> Het percentage studenten dat niet voorkomt in de studiefinancieringsbestanden omdat zij geen recht hebben, geen studiefinanciering hebben aangevraagd of niet voorkwamen in de DUO-bestanden, maar wel zijn ingeschreven aan een bekostigde mbo- of ho-instelling is weergegeven in bijlage 2 (bijlage tabel 2).

<sup>108</sup> Binnen deze (7%) groep gaat het met name (62%) om eerste generatie migranten die niet in het Nederlandse voortgezet onderwijs hebben gezeten. De meest voorkomende landen van herkomst zijn de (voormalige) Nederlandse Antillen, Marokko, Suriname, Turkije, Syrië, Somalië en Eritrea.

<sup>109</sup> Een student krijgt studiefinanciering als deze aan een van de volgende voorwaarden voldoet: 5 jaar of langer aaneengesloten woonachtig in Nederland, minimaal 56 uur per maand werkzaam in Nederland, niet-Nederlandse ouder of partner heeft de nationaliteit van een EU/EER-land of Zwitserland en werkt of heeft gewerkt in Nederland voor minimaal 56 uur per maand of de student heeft een verblijfsvergunning type I.

<sup>110</sup> In de studiejaar 2012-2013 tot en met studiejaar 2015-2016 betrof het (gemiddeld per jaar) ruim 15.000 studenten. Hiervan werd de studie van 60 procent door de Nederlandse overheid gefinancierd (<https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/onderwijs-algemeen/leerlingen-en-studenten/aantallen-internationale-mobiliteit-van-leerlingen-en-studenten>)

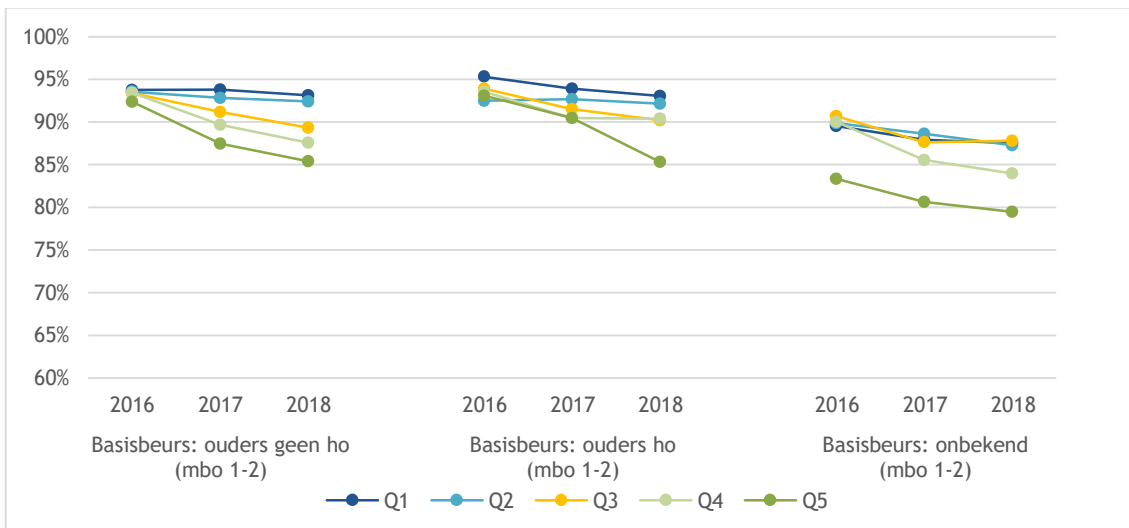
De volgende definities zijn gehanteerd:

Doorstroomcohort mbo-hbo:	Diplomacohorten voor mbo bol niveau 4; wel of niet ingestroomd in hbo direct of direct + 1 jaar na behalen diploma.
Doorstroomcohort vo-ho:	Diplomacohorten voor havo/vwo'ers; onderwijspositie direct na behalen diploma.
Doorstroomcohort mbo intern:	Diplomacohorten voor mbo; onderwijspositie direct na behalen diploma.
Instroom:	Nieuw ingeschreven binnen het soort onderwijs.
Opleidingsniveau ouders:	Studenten zijn gekoppeld aan hun juridische ouders; daarna opleiding van beide ouders toegevoegd. Gekozen is voor het hoogst behaalde opleidingsniveau van een van de ouders. Bij één ontbrekende ouder is het opleidingsniveau van de andere gekozen. Onderscheid tussen onbekend, ho (hbo of hoger) of geen ho. De diplomaregistraties van ouders (de belangrijkste bron voor het opleidingsniveau van de ouders) gaan terug tot 1990 voor ho en tot 2006 voor mbo. Door dit verschil zitten er binnen de groep studenten waarvan het opleidingsniveau van de ouders onbekend is, relatief meer ouders die een diploma op mbo-niveau of lager hebben behaald.
Inkomen ouders:	Via dezelfde ouderkoppeling is het inkomen van beide ouders opgeteld. Wanneer de ouder bekend is maar het inkomen is onbekend, is het inkomen op onbekend gezet. Bij één onbekende ouder is uitgegaan van het andere inkomen. Het inkomen is het belastbaar inkomen; de som van belastbaar inkomen uit box 1, 2 en 3). Voor onderwijsdeelnemers (vo, mbo, ho) in een bepaald jaar is voor dat jaar het inkomen ingedeeld in kwintielen (groepen van 20%: Q1=laag; Q5=hoog). Een overzicht van de inkomenskwintielen is opgenomen in bijlage tabel 5 in bijlage 2140.
Gebruik studiefinancieringsproduct:	In studiejaar tenminste één maand gebruikgemaakt van een studiefinancieringsproduct
Bedragen studiefinancieringsproduct alle studenten:	Totale bedrag studiefinancieringsproduct gedeeld door alle onderwijsdeelnemers/onderwijsinstromers van dat onderwijstype.
Bedragen studiefinancieringsproduct gebruikers:	Totale bedrag studiefinancieringsproduct gedeeld door alle onderwijsdeelnemers/onderwijsinstromers van dat onderwijstype die het product gebruiken.
Werkwijze studiefinancieringsproducten en bedragen:	Onderwijsdeelname en onderwijsinstroom is gerelateerd aan studiefinancieringsproducten. Studenten die niet in de studiefinancieringsbestanden voorkomen zijn gemarkeerd onder niet-gebruik van dat product. Studenten kunnen niet in de studiefinancieringsbestanden voorkomen omdat ze geen enkel product gebruiken, of omdat ze niet gekoppeld kunnen worden. bijlage tabel 2 in bijlage 2 geeft het percentage studenten weer dat niet in de studiefinancieringsbestanden voorkomt uitgesplitst naar onderwijstype en jaar/instroomjaar.
Afbakening studenten studiefinanciering:	Voortgezet onderwijs gevolgd in Nederland, voortgezet onderwijs niet gedaan in Nederland maar wel EER-student (of Zwitser; op basis van geboorteland), bij instroom jonger dan 30, voor mbo'ers 18 + en bol; voor ho: voltijd of duaal. Voor de internationale EER of Zwitserse studenten gelden speciale voorwaarden (zie voetnoot 109); zij hebben echter wel recht op collegegeldkrediet. De meeste van deze studenten vallen per saldo buiten de analyses omdat noch inkomens-, noch opleidingsgegevens van de ouders bekend zijn.

#### 4.2.1 Inkomensoverdracht

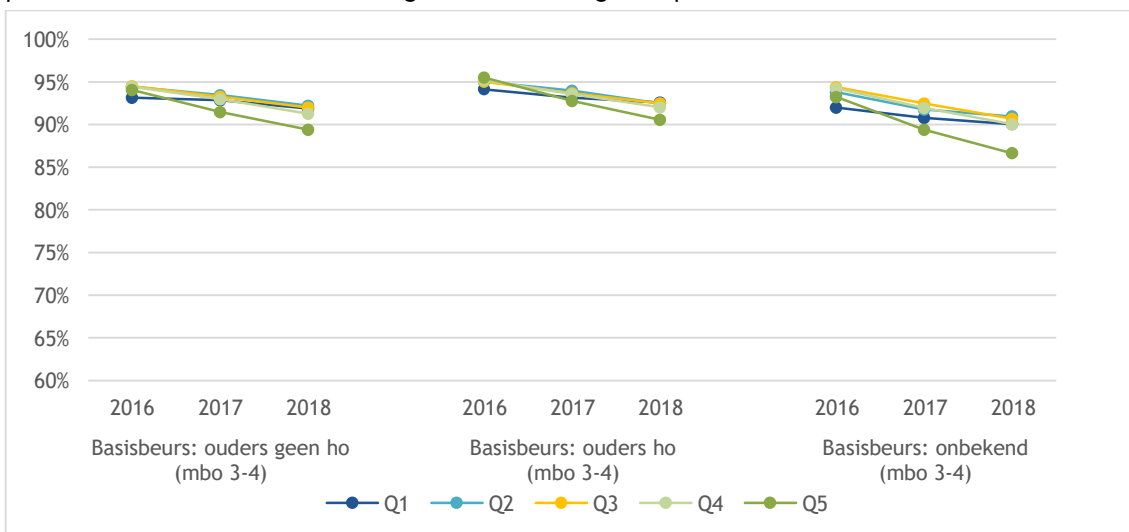
##### Basisbeurs

In het hoger onderwijs bestaat de basisbeurs in het nieuwe stelsel niet meer, al is er uiteraard nog steeds een kleine groep die studiefinanciering ontvangt onder het oude stelsel. Om die reden wordt alleen ingegaan op het gebruik van de basisbeurs voor mbo 1-2 en mbo 3-4. De basisbeurs is in mbo 1-2 een gift; in mbo 3-4 een prestatiebeurs. Logischerwijs zou het gebruik hoog moeten zijn. Figuur 4.1 laat zien dat het gebruik van de basisbeurs tussen 85 en 95 procent ligt en dat met name de hogere inkomensniveaus de basisbeurs minder lijken te gebruiken. Wellicht heeft het te maken met de relatief korte duur van mbo 1-2 en het feit dat men niet lang 18+ is en het niet de moeite vindt om een basisbeurs aan te vragen voor een paar maanden. Overigens gaat het hier om relatief kleine aantallen (in het laatste jaar bestaat de totale groep die de beurs niet gebruikt in alle opleidings- en inkomensniveaus uit ongeveer uit 1.800 studenten).



Figuur 4.1: Percentage gebruik basisbeurs mbo niveau 1-2 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata: voor mbo waren alleen de jaren 2016 t/m 2018 beschikbaar)

Ook het gebruik van de basisbeurs in mbo 3 en 4 laat weinig verschillen zien tussen de inkomens- en opleidingsniveaus (figuur 4.2). Dit ligt tussen 90 en 95 procent. Het gebruik lijkt in het laatste jaar wat af te nemen. In principe hebben alle studerende recht op een basisbeurs. In mbo 3 en 4 is de basisbeurs een prestatiebeurs die moet worden terugbetaald als men geen diploma behaalt.



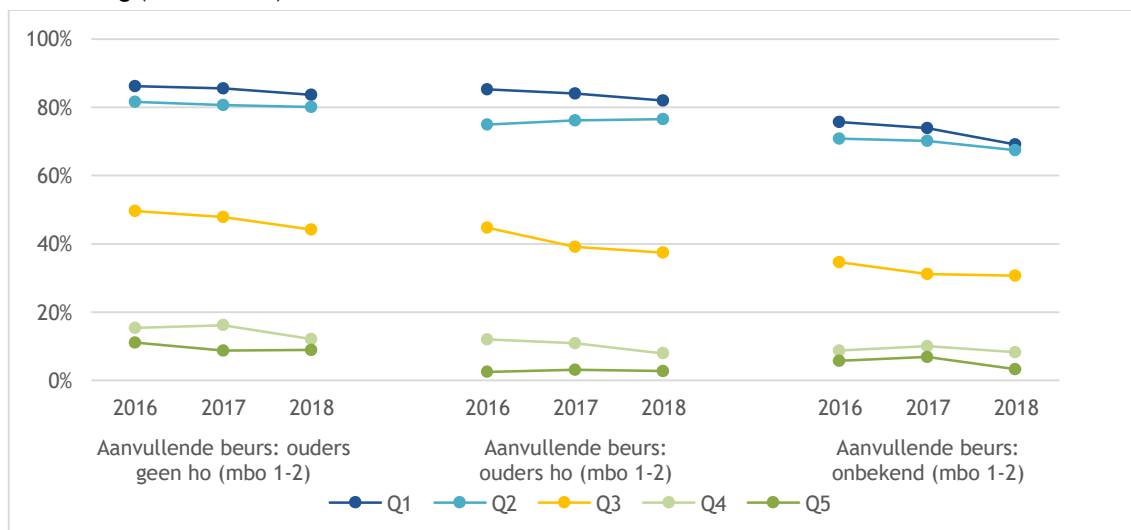
Figuur 4.2: Percentage gebruik basisbeurs mbo niveau 3-4 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)

#### Aanvullende beurs

De inkomensgrenzen voor toekenning van een aanvullende beurs verschillen iets tussen hoger onderwijs en mbo. Binnen de CBS-omgeving is nagegaan hoe het gebruik van de aanvullende beurs en het bedrag dat men maandelijks ontvangt zich verhoudt tot de achtergrondkenmerken van de ouders. Er wordt ingegaan op mbo niveau 1 en 2, mbo niveau 3 en 4, hbo en wo. Er is onderscheid gemaakt naar het gebruik (het percentage ten opzichte van alle studerende met recht op studiefinanciering dat een aanvullende beurs ontvangt) en de hoogte van het maandelijkse bedrag dat men ontvangt. Zowel het gebruik als het bedrag zijn gebaseerd op alle studenten met (een geschat) recht op studiefinanciering, los van het recht dat men heeft op een aanvullende beurs. Studenten die geen aanvullende beurs ontvangen, kregen de waarde '0'.

De hoogte van de aanvullende beurs wordt gebaseerd op het verzamelinkomen van de ouders van twee jaar geleden alsmede gegevens over andere (studerende) kinderen en studieschulden van ouders. Analyses om een nauwkeuriger schatting van rechthebbenden op de aanvullende beurs konden binnen het tijdbestek van deze beleidsdoorlichting niet worden uitgevoerd; daarvoor moeten inkomensgegevens, studieschulden van ouders en informatie over de gezinssamenstelling gebruikt worden.<sup>111</sup> De bij het CBS berekende inkomenskwintielen (deze zijn opgenomen bijlage tabel 5; bijlage 2) komen niet één-op-één overeen met de inkomensgrenzen die DUO hanteert bij de berekening van de aanvullende beurs. Bij alle analyses naar onderwijsdeelname en gebruik van studiefinanciering in deze beleidsdoorlichting is het in desbetreffend jaar geldende verzamelinkomen (van de juridische ouders) genomen.

Figuur 4.3 en figuur 4.4 tonen het gebruik van de aanvullende beurs voor mbo niveau 1 en 2. Logischerwijs zien we dat de aanvullende beurs veel vaker wordt uitgekeerd in de laagste inkomensklassen en nauwelijks in de hoogste inkomensklassen. Ongeveer tussen de 70 en 85 procent binnen Q1 en Q2 ontvangt een aanvullende beurs. Er is geen risico verbonden aan de aanvullende beurs in niveau 1 en 2: deze is altijd een gift. Onbekendheid zou wellicht een rol kunnen spelen, evenals de ongelijktijdigheid van de inkomensvaststelling (zie hiervoor).

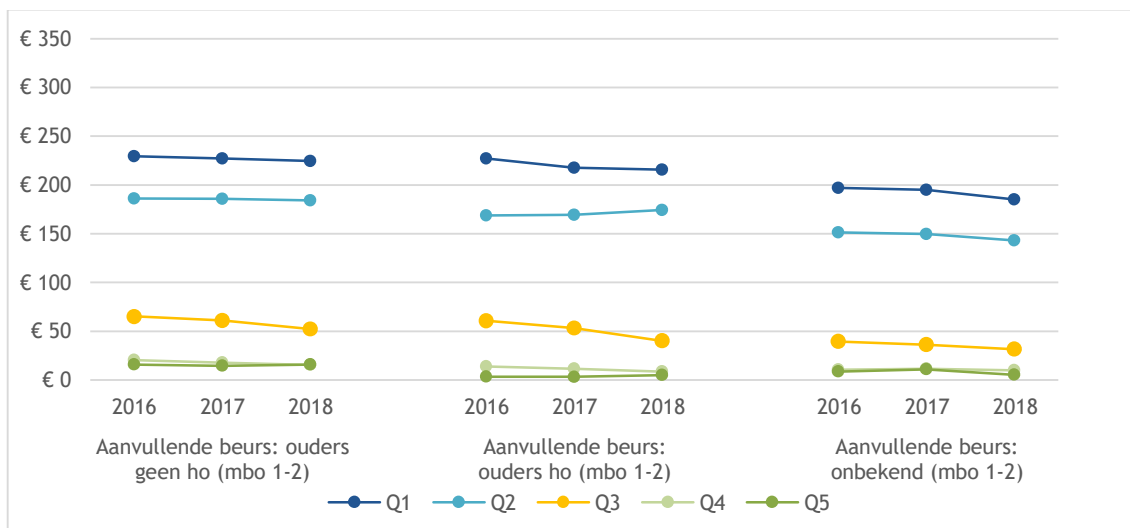


Figuur 4.3: Percentage gebruik aanvullende beurs mbo niveau 1-2 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)

De maximale aanvullende beurs bedraagt in het mbo €349 voor thuiswonenden en €371 voor uitwonenden. De bedragen voor de aanvullende beurs die studenten ontvangen zijn weergegeven ten opzichte van alle studenten die recht hebben op studiefinanciering. Dat betekent dat iedereen die de beurs niet ontvangt (ongeacht of men er wel of geen recht op heeft – dit kon in de data niet worden vastgesteld –) een waarde van €0 heeft gekregen. Omdat de getoonde bedragen gemiddelden zijn over de hele groep, vallen de bedragen in de figuren lager uit dan wanneer alleen de ontvangers van de aanvullende beurs zouden worden getoond. Ten opzichte van alle studenten met recht op studiefinanciering, ongeacht of men wel of geen aanvullende beurs ontvangt, zien we dat in de laagste inkomensklassen de mbo-studenten in niveau 1 en 2 gemiddeld tussen de €175 en €225 euro per maand aan aanvullende beurs ontvangen (figuur 4.4).

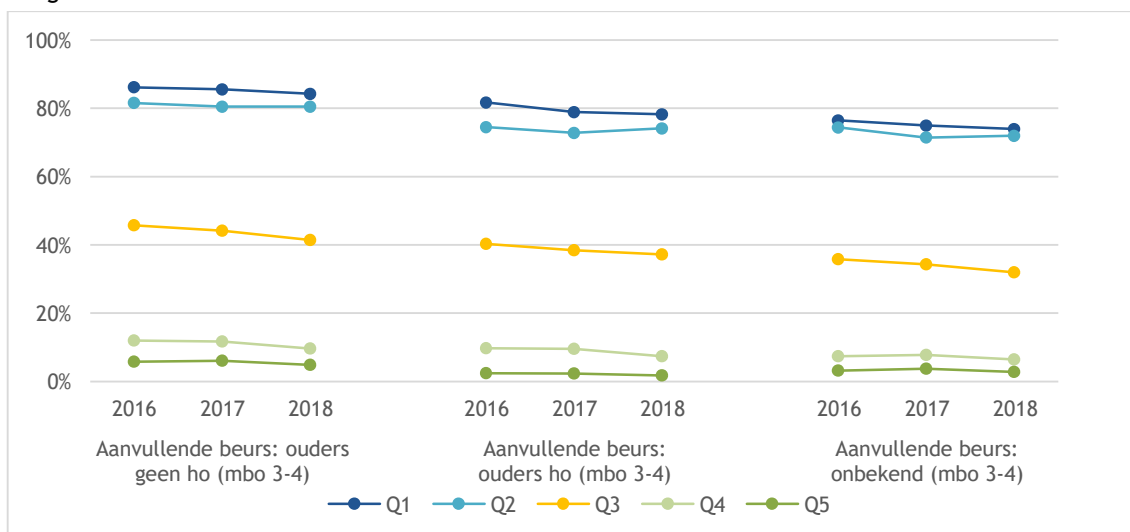
111 CPB heeft plannen om hier nader onderzoek naar uit te voeren.





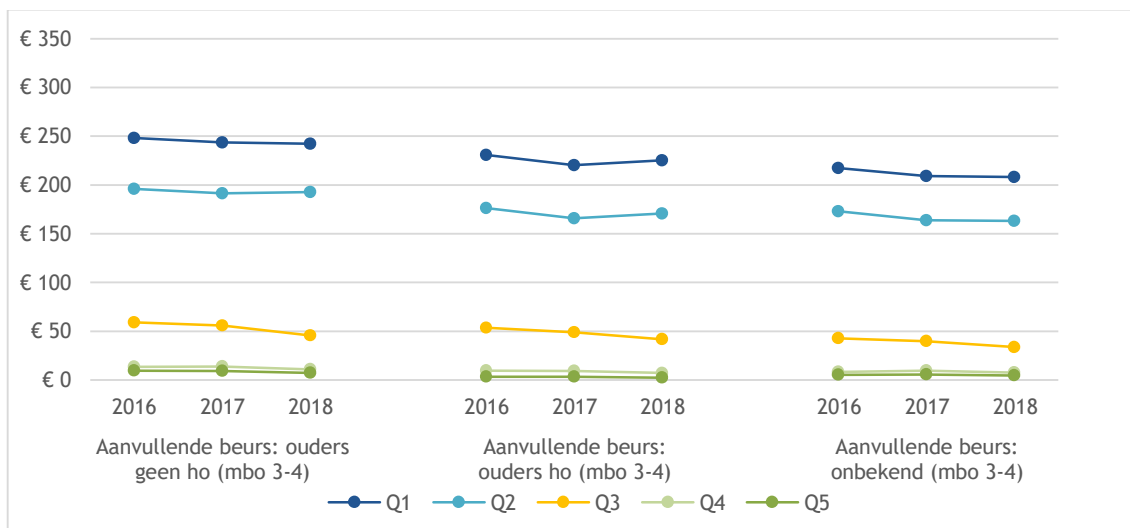
Figuur 4.4: Bedrag aanvullende beurs mbo niveau 1-2 van alle studenten van 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)

In niveau 3 en 4 van het mbo is de aanvullende beurs wel een prestatiebeurs. Deze wordt een gift indien het diploma binnen tien jaar wordt behaald. In het eerste jaar vindt geen omzetting plaats. Ook in mbo niveau 3 en 4 is het gebruik van de aanvullende beurs (ongeveer tussen de 75% en 85%) het hoogst in de laagste inkomensklassen (figuur 4.5) en wordt er nauwelijks een aanvullende beurs uitgekeerd in de twee hoogste inkomensklassen. De middeninkomens zitten hier tussenin.



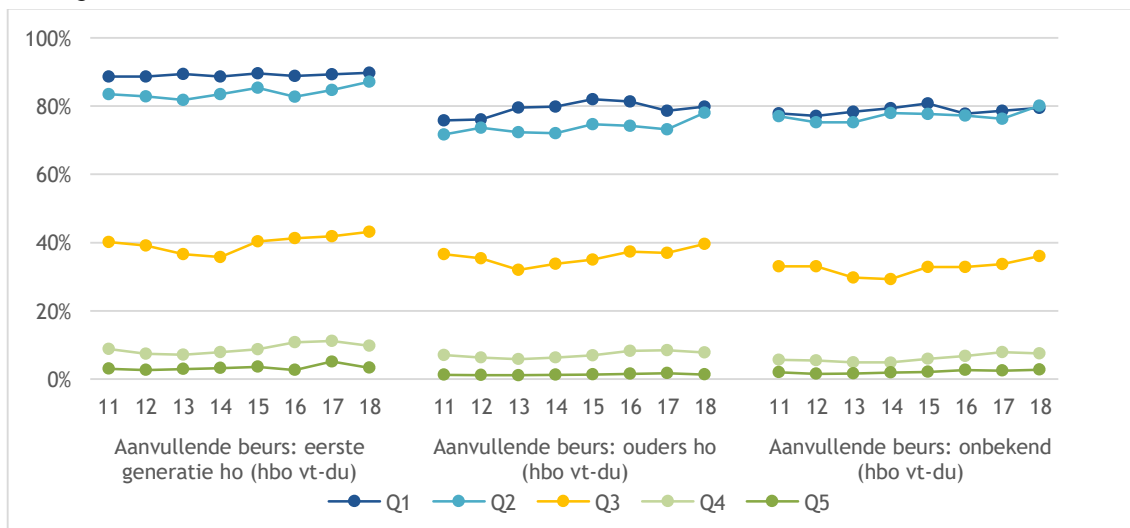
Figuur 4.5: Percentage gebruik aanvullende beurs mbo niveau 3-4 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)

De maximale aanvullende beurs bedraagt in het mbo €349 voor thuiswonenden en €371 voor uitwonenden. De middeninkomens krijgen maandelijks een bedrag van €50. Figuur 4.6 toont de maandbedragen van alle studenten in mbo 3 en 4 die recht hebben op studiefinanciering. Hier zitten dus ook studenten bij die de aanvullende beurs niet ontvangen: zij kregen de waarde '0'. Aan studenten uit de laagste inkomensklassen wordt maandelijks een bedrag uitgekeerd tussen €225 en €250 (Q1) en €170 en €190 (Q2).



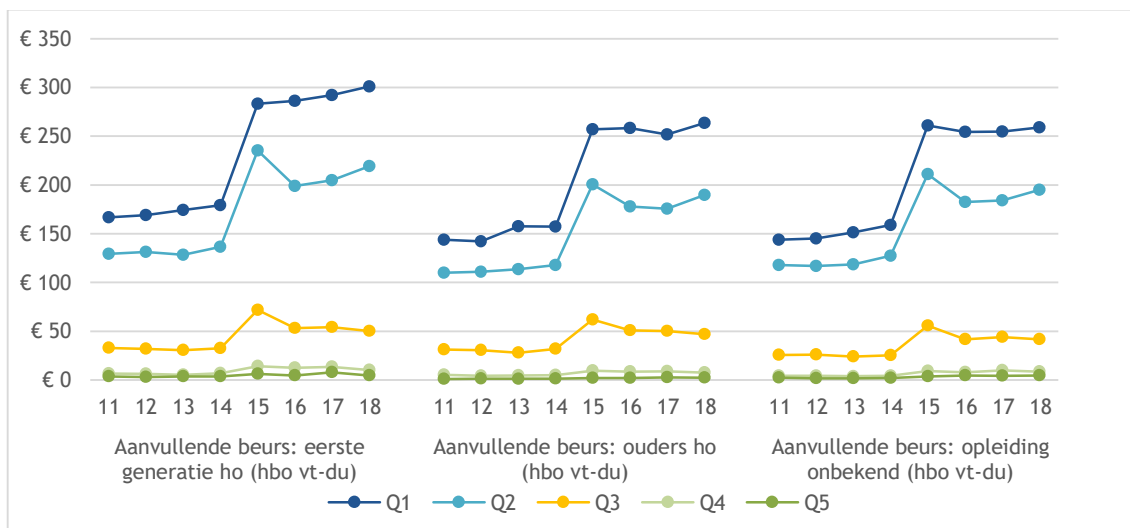
Figuur 4.6: Maandelijks bedrag aanvullende beurs mbo niveau 3-4 van alle studenten van 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)

De figuren die volgen gaan over het gebruik en de bedragen van de aanvullende beurs in het hoger onderwijs, apart voor hbo en wo. De basis van deze figuren zijn instroomcohorten: studenten die voor het eerst instromen in het hoger onderwijs. Figuur 4.7 toont het aandeel hbo-studenten met een aanvullende beurs; figuur 4.8 toont de bedragen. De aanvullende beurs wordt meer uitgekeerd aan studenten uit de lagere inkomensklassen. Van de middeninkomens ontvangt ongeveer veertig procent een aanvullende beurs. Opvallend is dat het percentage met een aanvullende beurs, binnen dezelfde inkomensklassen, bij studenten met hoger opgeleide ouders en bij studenten met opleiding ouders onbekend lager is dan bij eerstegeneratiestudenten.



Figuur 4.7: Percentage gebruik aanvullende beurs hbo instroomcohorten naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)

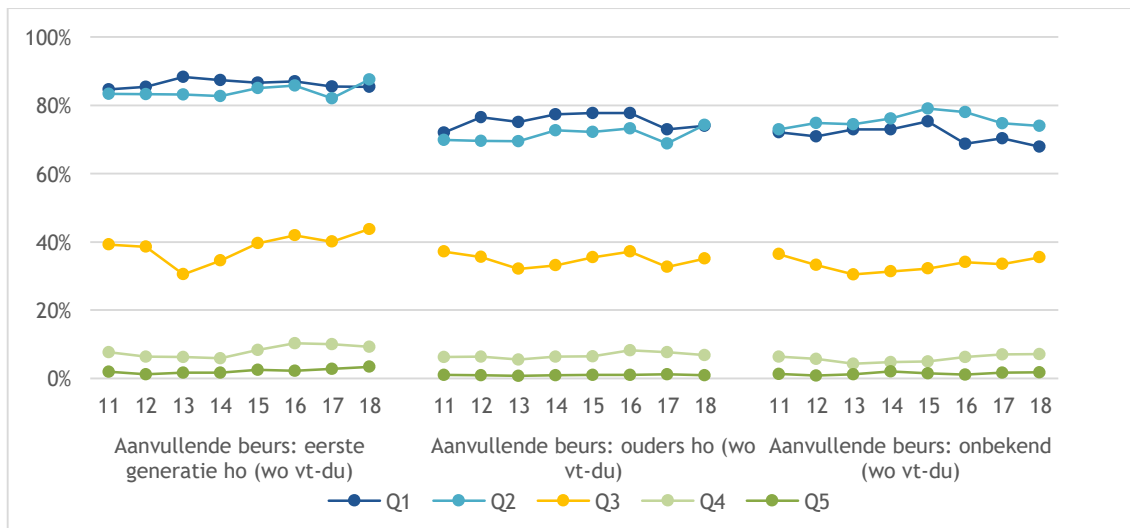
In het hoger onderwijs is met de invoering van het studievoorschot in 2015 de maximale aanvullende beurs (vergeleken met de oude aanvullende beurs voor uitwonenden) verhoogd met €110 per maand. Figuur 4.8 toont de bedragen van de aanvullende beurs die ho-studenten (met sf-recht) maandelijks ontvangen.



Figuur 4.8: Bedrag aanvullende beurs hbo instroomcohorten (alle studenten met sf-recht) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)

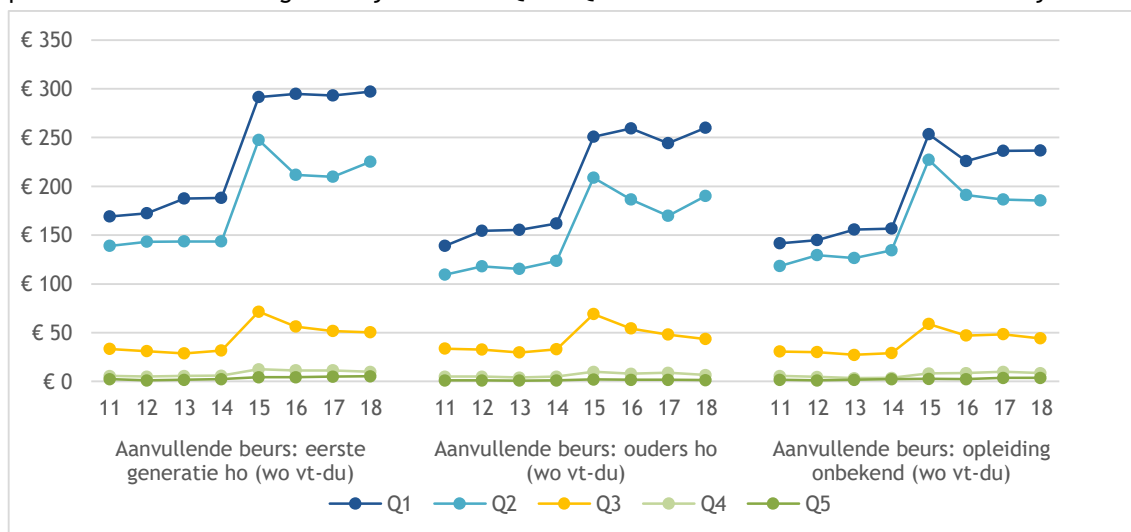
Vooraf in de laagste inkomenskwintielen is de aanvullende beurs sinds de invoering van het studievoorschot flink gestegen (€100 per maand). Deze stijging is kleiner naarmate het inkomen van de ouders hoger is. De daling (na 2015) van de aanvullende beurs heeft te maken met het transitiejaar: het eerste jaar van invoering was om uitvoeringstechnische redenen de aanvullende beurs voor de hele groep verhoogd. De bedragen liggen voor het laagste inkomen tussen de €260 en 300 per maand; voor het op één na laagste inkomen rond de €200 en voor de middeninkomens rond de €50.

Ook in het wo is het aandeel studenten met een aanvullende beurs in de laagste inkomensklassen (tussen 74% en 88%) bij eerstegeneratiestudenten hoger dan bij studenten met hoger opgeleide ouders en studenten van wie de opleiding van de ouders onbekend is (figuur 4.9). Ook hier is het aandeel aanvullende beurs bij de middeninkomens veertig procent.



Figuur 4.9: Percentage gebruik aanvullende beurs wo instroomcohorten naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)

De uitgekeerde bedragen in het wo zijn vergelijkbaar met die in het hbo (figuur 4.10). Ook hier zien we een piek in 2015 en een daling erna bij met name Q2 en Q3. Deze heeft te maken met het transitiejaar.



Figuur 4.10: Bedrag aanvullende beurs wo instroomcohorten (alle studenten met sf-recht) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)

In de enquête onder studenten, scholieren en hun ouders (mbo en hoger onderwijs), is gevraagd of men recht heeft op een aanvullende beurs en, zo ja, of men hiervan ook gebruikmaakt (tabel 4.1). Het gaat er hier niet om of studenten daadwerkelijk recht hebben, maar om hun eigen inschatting. In totaal gaf 71 procent aan geen recht te hebben, bijna drie procent zegt wel recht te hebben, maar geen gebruik te maken van de mogelijkheid van een aanvullende beurs en ruim een kwart heeft recht op een aanvullende beurs en ontvangt deze ook. Dit komt redelijk goed overeen met de DUO-data waaruit een feitelijk gebruik van 28 procent blijkt (studenten onder het studievoorschot en recht hebben op studiefinanciering). Deze enquêteresultaten suggereren dat het zelf-gerapporteerde niet-gebruik<sup>112</sup> in het hoger onderwijs rond de zeven procent en in het mbo rond de achttien procent ligt.

Tabel 4.1: Zelfrapportage van studenten ten aanzien van wel of geen recht op een aanvullende beurs en het wel of niet ontvangen van een aanvullende beurs

	Studenten leenstelsel ho		Mbo 3-4		Totaal	
	n	%	n	%	n	%
Geen recht	9.078	74,3%	780	46,8%	9.858	71,0%
Rechthebbend, geen gebruik	215	1,8%	157	9,4%	372	2,7%
Rechthebbend, gebruik	2.929	24,0%	728	43,7%	3.657	26,3%
Geen gebruik t.o.v. rechthebbend		6,8%		17,7%		9,2%
Totaal	12.222	100,0%	1.665	100,0%	13.887	100,0%

Bron: ResearchNed 2019: Enquête perceptie studiefinanciering in opdracht van OCW

Via een open vraag konden studenten de reden aangeven voor het niet-gebruik van de aanvullende beurs (terwijl ze er naar eigen zeggen wel recht op hebben). In het hoger onderwijs geeft ongeveer zeven procent aan dat ze geen gebruikmaken van de aanvullende beurs maar hier wel recht op te hebben. Hierbij is nagegaan in hoeverre de angst voor schulden een rol speelt. Dit is bij achttien procent het geval.

<sup>112</sup> Het gaat hier om zelf-gerapporteerd niet-gebruik op basis van een enquête. Respondenten kunnen aangeven geen recht te hebben, terwijl ze het wel hebben vice versa. Deze resultaten zijn indicaties. Lopend CPB-onderzoek zal nader licht werpen op de hoogte van het niet-gebruik.

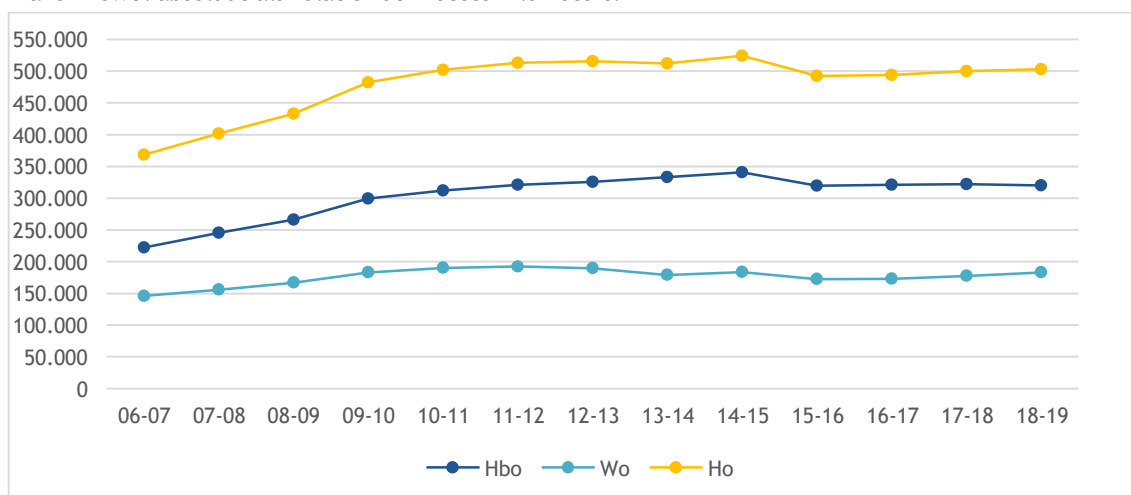
De grootste groep (32%) gaf aan de beurs niet nodig te hebben. Andere redenen die genoemd werden zijn problemen hebben met de het inkomen van de ouders of problemen met de aanvraagprocedure. Het prestatiebeurseffect speelt in het hoger onderwijs aldus bij achttien procent van de (ongeveer) zeven procent: daarmee concluderen we dat van degenen die zelf aangeven recht hebben op een aanvullende beurs in het hoger onderwijs ongeveer een procent hiervan afziet vanwege het prestatiebeurseffect ervan.

Van de mbo-studenten gaf ongeveer achttien procent aan geen gebruik te maken van de beurs terwijl ze er wel recht op hebben (volgens eigen zeggen). Voor zeventien procent van deze groep speelt het de prestatiebeurscomponent: zij willen geen schulden hebben, mochten ze de studie niet succesvol afronden. In het mbo zegt vier van de tien rechthebbende studenten dat ze een aanvullende beurs niet nodig hebben. Verder speelt ook de procedure een rol en wordt de onbekendheid met de aanvullende beurs vaker genoemd dan in het hoger onderwijs (6%). Het prestatiebeurseffect lijkt afgaande op de enquêteresultaten in het mbo in totaal voor drie procent een rol te spelen (voor 17% van de 17,7% procent rechthebbenden die afzien van een aanvullende beurs terwijl ze er wel recht op zeggen te hebben).

### Reisvoorziening

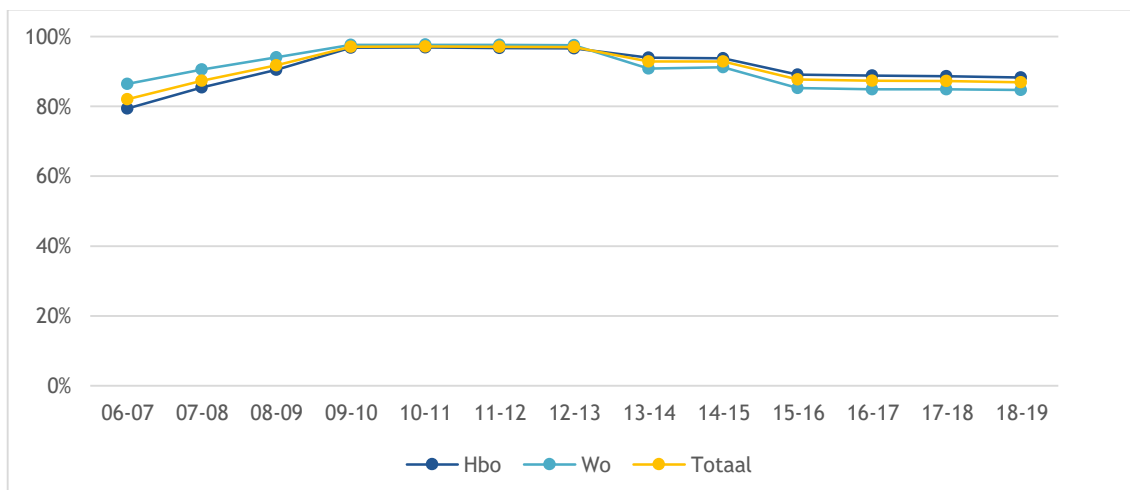
Recente onderzoeken tonen aan dat in 2018-2019 785.382 studenten met het studentenreisproduct reisden. Figuur 4.11 laat zien dat in het hoger onderwijs het ruim 503.000 studenten betrof en (in het laatste jaar) ruim 6.600 internationale studenten die een reisproduct afnemen. Voor de Nederlandse studenten is het gebruik van het reisproduct gedaald na invoering van het studievoorschot van 93 procent (studiejaar 2014-2015) naar 87 procent (studiejaar 2018-2019). In totaal werden er 5.236.600.000 kilometers gemaakt, wat neerkomt op 6.668 kilometer per student. De gemiddelde ritafstand bedroeg circa zeventien kilometer; bijna negentig procent waren zogeheten 'vrij-reizen kilometers'.<sup>113</sup>

Bijna 75 procent van de kilometers werd per trein gemaakt. Zo'n vijftien procent van de studenten met een reisproduct volgt een mbo-opleiding en is jonger dan 18 jaar. Deze groep maakt bijna dertien procent van de ov-kilometers. Bijna dertig procent van de studenten met een reisproduct volgt een mbo-opleiding en is 18 jaar of ouder. Deze groep maakt 23 procent van de ov-kilometers. Studenten met een ho-opleiding maken zowel absoluut als relatief de meeste kilometers.



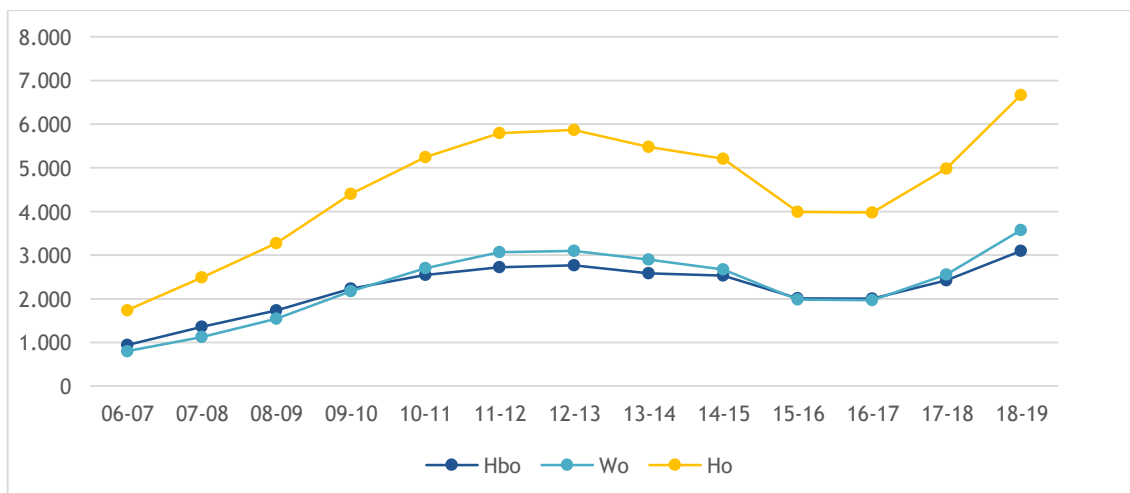
Figuur 4.11: Aantal studenten dat gebruikmaakt van het studentenreisproduct: 2006-2007 tot en met 2018-2019 (excl. internationale studenten) (bron: DUO-SFS)

113 Bij een weekabonnement geldt vrij reizen van maandag 04.00 uur tot zaterdag 04.00 uur; studenten met een weekendabonnement reizen gratis van vrijdag 12.00 uur tot maandag 04.00 uur.



Figuur 4.12: Percentage studenten dat gebruikmaakt van het studentenreisproduct ten opzichte van alle studenten met recht op studiefinanciering (excl. internationale studenten) (bron: DUO-SFS)

Ook internationale studenten hebben recht op een reisvoorziening, mits ze aan een aantal voorwaarden voldoen. Van alle internationale studenten maakt tussen de acht en twaalf procent gebruik van de reisvoorziening (niet in figuur). Internationale studenten zijn studenten die niet de Nederlandse nationaliteit hebben en hun diploma in het voortgezet onderwijs niet aan een Nederlandse onderwijsinstelling hebben behaald. Figuur 4.13 laat zien dat het aantal internationale studenten dat gebruikmaakt van het studentenreisproduct is gedaald van 5.200 (2014-2015) naar 3.990 (2015-2016) om daarna weer te stijgen naar ruim 6.600 in 2018-2019. In dezelfde periode steeg ook het totale aantal internationale studenten fors.

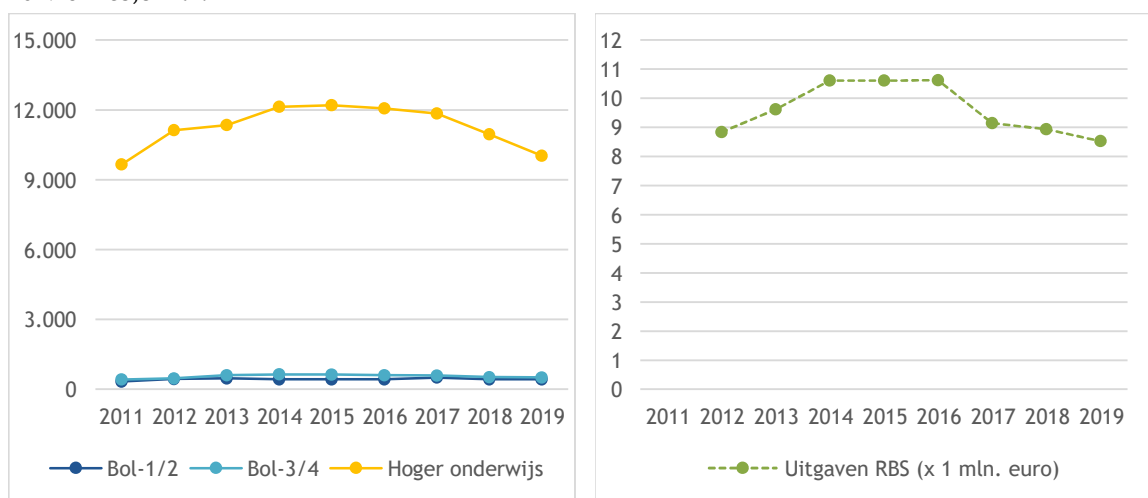


Figuur 4.13: Aantal internationale studenten dat gebruikmaakt van het studentenreisproduct (bron: DUO-SFS)

Het uitbreiden van het reisrecht voor mbo-studenten onder de 18 jaar had als doel zo min mogelijk belemmeringen op te werpen om een stage of studie te kiezen die het beste past, ongeacht de reisafstand. In 2017 is onderzocht welke motieven een rol spelen bij het kiezen van een mbo-opleiding door minderjarige mbo-studenten.<sup>114</sup> Doel was te kijken welke rol reiskosten en reisafstand daarbij spelen. Het onderzoek liet zien dat vooral inhoudelijke factoren bepalend zijn voor de keuze voor een bepaalde mbo-opleiding, maar dat studenten met reisrecht wel aangeven zich minder belemmerd te voelen in hun opleidingskeuze door reiskosten dan studenten zonder reisrecht. De voornaamste reden van studenten om geen ov-studentenkaart te nemen terwijl ze daar wel recht op hadden (zo kwam naar voren uit de enquête), was dat ze dit niet nodig hadden. Meer dan de helft gaf aan de ov-studentenkaart niet nodig te hebben, vaak omdat men in de buurt van de opleiding woont en met de fiets gaat of omdat men over eigen vervoer beschikt. Bijna een kwart had de ov-kaart tijdelijk stopgezet vanwege studie of verblijf in het buitenland of vanwege andere redenen. Voor ongeveer twaalf procent was de belangrijkste reden voor het stopzetten van het reisproduct de angst voor omzetting in lening bij het niet afronden van de studie. De enquête levert geen informatie over de populariteit van het reisproduct voor minderjarige mbo-studenten of de bijdrage aan de toegankelijkheid.

#### OV-vergoeding buitenland (RBS)

In paragraaf 2.2.1 is beschreven dat studenten die hun volledige opleiding in het buitenland gaan doen en studenten die tijdelijk naar het buitenland gaan, kunnen een ov-vergoeding voor buitenlandstuderenden (RBS) ontvangen van €98,72 per maand (2020). Voor studenten die hun volledige opleiding in het buitenland doen, zijn hieraan geen voorwaarden verbonden. Voor studenten die tijdelijk naar het buitenland gaan, geldt dat men als voltijdstudent of duale student ingeschreven blijft staan bij de Nederlandse opleiding en dat de buitenlandse stage of studie een verplicht onderdeel is van de Nederlandse opleiding. Figuur 4.14 laat zien dat het aantal unieke personen in het mbo dat hiervan gebruikmaakt verhoudingsgewijs klein is (in niveau 1-2 en in niveau 3-4 ongeveer 500 per jaar). In het hoger onderwijs ligt dit aantal hoger (in het laatste jaar ruim 10.000 studenten per jaar). In 2016 ging het om een totale uitgave van ruim €12 mln.; in 2019 om €8,5 mln.

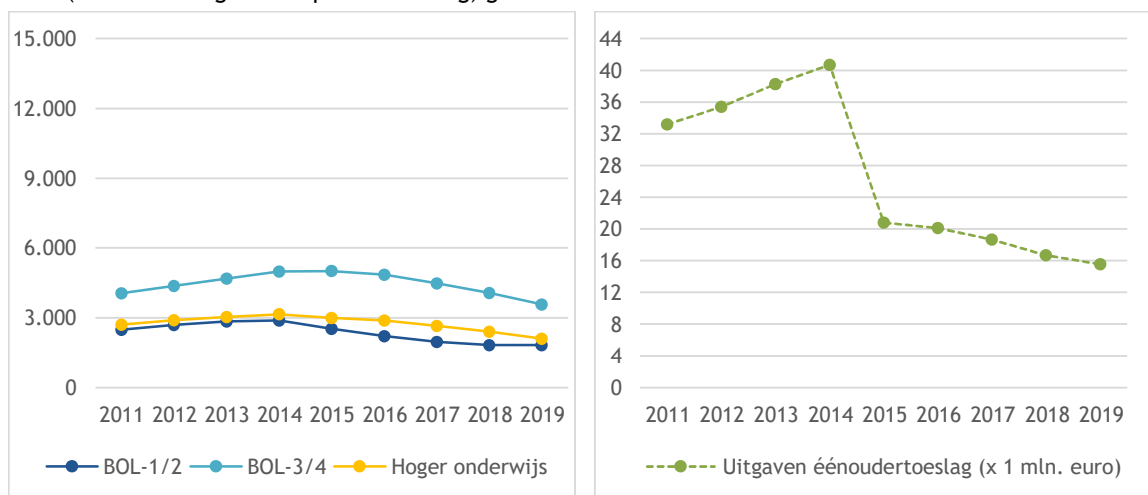


Figuur 4.14: Aantal unieke personen dat gebruikmaakt van ov-vergoeding in het buitenland naar toekenningsjaar en uitgaven aan ov-vergoeding in het buitenland naar toekenningsjaar (bron: DUO)

114 Nooij, J., Tholen, R., Muskens, M. & Khodaie, A. (2017). Keuzemotieven van minderjarige mbo'ers en het studentenreisproduct. Een mixed methods onderzoek. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Nijmegen: ResearchNed

## Toeslagen/aanvullende voorzieningen

Voor de overige toeslagen en aanvullende voorzieningen zijn door DUO tabellen aangeleverd. Figuur 4.15 laat zien dat in 2019 totaal ongeveer 7.500 unieke personen een éénoudertoeslag hebben ontvangen. Dit gebeurde het vaakst in mbo niveau 3 en 4 en het minst vaak in mbo niveau 1 en 2. We zien over de gehele linie een daling van het aantal unieke studenten met een éénoudertoeslag. De totale uitgaven zijn sinds 2014 (na afschaffing van de partnertoeslag) gedaald van ruim €40 mln. naar ruim €15 mln. in 2019.



Figuur 4.15: Eénoudertoeslag 2011-2019 (aantal unieke personen en bedragen \* 1 mln. euro) (bron: DUO)

Indien een student binnen tien jaar geen diploma behaalt, blijft de prestatiebeurs een lening en wordt deze niet omgezet in een gift. Onderstaande tabel (tabel 4.2) toont het aantal studenten waarop deze situatie van toepassing is. De aantallen en bedragen zijn door de jaren heen niet goed vergelijkbaar omdat er bij DUO een systeemconversie heeft plaatsgevonden. Deels hebben de omzettingen betrekking op jaar waarop de omzetting betrekking heeft; na 2018 zijn de getoonde aantallen gerelateerd aan het jaar waarin de omzetting heeft plaatsgevonden (dit kan soms betrekking hebben om een situatie van 10 jaar eerder). Gegevens moeten daarom met de grootste voorzichtigheid worden geïnterpreteerd en trends over de jaren heen zijn niet betrouwbaar vanwege de conversie. In totaal is van ruim 45.000 unieke personen in het mbo en ruim 169.000 personen in het hoger onderwijs de prestatiebeurs niet omgezet in een gift. In totaal betrof het een bedrag van bijna €194 mln. in het mbo en €790 mln. in het hoger onderwijs.

Tabel 4.2: Studenten waarvan de prestatiebeurs NIET is omgezet in een gift maar als lening is geregistreerd vanwege niet behalen diploma binnen tien jaar

Studiejaar	Bol niveau 3/4		Hoger onderwijs	
	Aantal unieke personen	Bedrag	Aantal unieke personen	Bedrag
2010-2011	9.945	€ 32.357.709	35.839	€ 116.558.775
2011-2012	5.422	€ 18.269.224	29.820	€ 97.207.086
2012-2013	2.892	€ 9.880.677	25.411	€ 73.102.351
2013-2014	1.848	€ 5.769.018	16.380	€ 37.613.028
2014-2015	1.236	€ 3.969.262	7.922	€ 16.347.124
2015-2016	866	€ 2.718.742	3.091	€ 6.767.591
2016-2017	590	€ 1.863.986	1.534	€ 3.189.633
2017-2018	376	€ 1.138.715	784	€ 1.631.305
2018-2019	192	€ 499.829	317	€ 614.607
2017-2018*	10.513	€ 56.879.280	22.721	€ 208.957.461
2018-2019*	11.357	€ 60.333.737	25.312	€ 227.795.669
Totaal	45.237	€ 193.680.179	169.131	€ 789.784.630

Bron: DUO. Het betreft de gevallen waarvan de lening NIET wordt omgezet in een gift. \* In verband met conversie van DUO naar een nieuw systeem, kunnen hier alleen omzettingen getoond worden die zijn geëffectueerd in 2018 en 2019. Er is geen informatie over het jaar waarop de omzetting betrekking heeft. Eerdere omzettingen zijn op basis van de conversie-datum weggeschreven, dus het jaar waarop de omzetting betrekking heeft. Tijdreeksen zijn niet-interpretabel.



Een student kan verlening van de diplomatermijn aanvragen als deze wel een diploma kan behalen, maar niet binnen de termijn van tien jaar en de studievertraging het directe gevolg is van bijzondere medische of niet-medische omstandigheden. Ook geldt dan iemand 'op tijd' moet zijn begonnen met de studie (4 jaar voor het einde van de diplomatermijn). Geen verlening is mogelijk als de student niet binnen 10 jaar kan afstuderen omdat men tussendoor is gaan werken, er al een afsluitend diploma is behaald of omdat iemand is uitgeloot. Als een student het diploma behaalt binnen de gestelde diplomatermijn worden prestatiebeurs en reisproduct alsnog omgezet in een gift. Een student kan ook verlenging van de prestatiebeurs aanvragen als deze wel een diploma kan halen, maar niet binnen de duur van de prestatiebeurs en als de studievertraging een directe gevolg is van bijzondere medische omstandigheden (zwangerschap en switch uitgezonderd). Als de student pas in de leenfase medische problemen krijgt en daardoor studievertraging oploopt, is een verlenging van de prestatiebeurs niet mogelijk. In het mbo ontvangt een student een jaar extra prestatiebeurs en reisproduct. In het hoger onderwijs ontvang de student een jaar extra reisproduct en (eventueel) aanvullende beurs en basisbeurs. Voor studenten zonder recht op een basisbeurs geldt een kwijtschelding van ongeveer €1.000 op de studielening als het diploma binnen tien jaar wordt behaald. Toekenning van nieuwe rechten komt nauwelijks voor.

Tabel 4.3: Verlening diplomatermijn, verlenging prestatiebeurs en toekenning nieuwe rechten (vanwege een handicap of chronische ziekte)

	Verlening diplomatermijn*		Verlenging prestatiebeurs**		Toekenning nieuwe rechten***	
	Bol niveau 3/4	Hoger onderwijs	Bol niveau 3 en 4	Hoger onderwijs	Bol niveau 3/4	Hoger onderwijs
2010			147	4.407		
2011		692	231	5.603		
2012		677	224	7.919		
2013		742	259	6.495		
2014		913	318	7.297		
2015	29	1.026	320	8.324		
2016	82	1.140	276	7.736		
2017	75	1.051	357	7.956		
2018	88	1.283	197	4.573	11	107
2019	93	1.416	366	6.595	21	178
2020 e.v.	149	829			2	16
Totaal	665	10.598	2.695	66.905	34	301

Bron: DUO. \* Het jaar is gebaseerd op de oorspronkelijke einddatum diploma termijn. \*\* Een student heeft het verzoek ingediend in een bepaalde jaar. \*\*\* Er kunnen alleen toekenningen in de grondslagen liggen die zijn gedaan per mei 2018.

Het aantal verzoeken voor een dergelijke verlengingen fluctueert in het hoger onderwijs sterk: tussen de 4.000 (2011) en ruim 8.000 (2015) personen. Na een daling van het aantal aanvragen in 2018 is er weer sprake van een stijging in 2019. In het mbo betreft het 200 à 300 personen (tabel 4.3). Het totaal aantal unieke personen dat een dergelijke aanvraag indient, bedraagt ruim 10.500 (mbo) en bijna 67.000 (hoger onderwijs).

Indien een student in het mbo of hoger onderwijs besluit om vóór 1 februari de studiefinanciering stop te zetten (voor februari-instroom geldt een datum van 1 september) dan hoeft deze de beurs en het reisproduct niet terug te betalen. Voor het mbo geldt dat de aanvullende beurs gedurende 12 maanden een gift is, alleen voor de basisbeurs geldt de 1-februarieregeling. Voorwaarde is dat de student voor het eerst begonnen is met een studie in het mbo of het hoger onderwijs en daar ook voor het eerst studiefinanciering ontvangt. De student mag in datzelfde studiejaar niet opnieuw studiefinanciering aanvragen, tenzij er een overstap plaatsvindt van het hoger onderwijs naar het mbo of van mbo niveau 3/4 naar mbo niveau 1/2. Een student kan maar één keer gebruikmaken van deze regeling. In totaal maakten sinds 2010-2011 bijna 10.000 mbo-studenten gebruik van deze regeling (tabel 4.4) en bijna 113.000 studenten in het hoger onderwijs (incl. 1-septemberregeling). Hiermee was een bedrag gemoeid (sinds 2010-2011) van bijna €7 mln. in het mbo en ruim €70 mln. in het hoger onderwijs.

Tabel 4.4: Gebruik en bedragen 1-februari- en 1-septemberregeling

	1-februarieregeling		1-septemberregeling			
	Bol niveau 3/4		Hoger onderwijs			
	Unieke personen	Bedrag	Unieke personen	Bedrag	Unieke personen	Bedrag
2010-2011	200	€ 192.515	6.039	€ 5.067.070	214	€ 347.776
2011-2012	226	€ 207.631	7.689	€ 6.415.551	241	€ 361.408
2012-2013	319	€ 308.557	10.415	€ 8.958.634	299	€ 456.207
2013-2014	458	€ 442.240	15.405	€ 13.725.640	250	€ 413.597
2014-2015	418	€ 396.172	15.404	€ 13.677.158	346	€ 468.396
2015-2016	346	€ 310.809	11.940	€ 4.454.594	129	€ 116.262
2016-2017	652	€ 505.474	13.000	€ 4.800.364	116	€ 76.632
2017-2018	3.387	€ 2.224.144	15.182	€ 5.299.318	135	€ 91.018
2018-2019	3.673	€ 2.341.857	16.027	€ 5.806.714		€
Totaal	9.679	€ 6.929.399	111.101	€ 68.205.043	1.730	€ 2.331.296

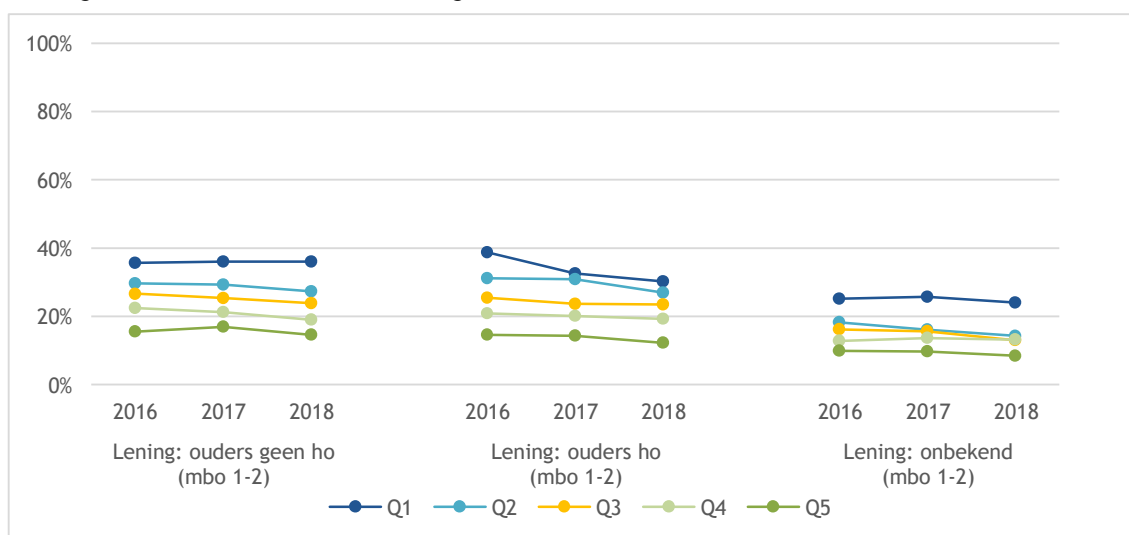
Bron: DUO. Per studiejaar unieke personen en bedrag (dus niet peilmoment daadwerkelijke omzetting).

#### 4.2.2 Leningen

De paragraaf die nu volgt gaat over studieleningen in het mbo en hoger onderwijs. De analyses zijn gedaan in de CBS remote access omgeving. Voor het mbo waren de studiejaar 2016-2017, 2017-2018 en 2018-2019 beschikbaar. In het hoger onderwijs loopt de tijdreeks van 2011-2012 tot en met 2018-2019. Steeds is het aantal lenende studenten gerapporteerd en is gekeken naar de leenbedragen van alleen de lenende studenten én van alle studenten (inclusief niet-lenende studiefinancieringsgerechtigde studenten).

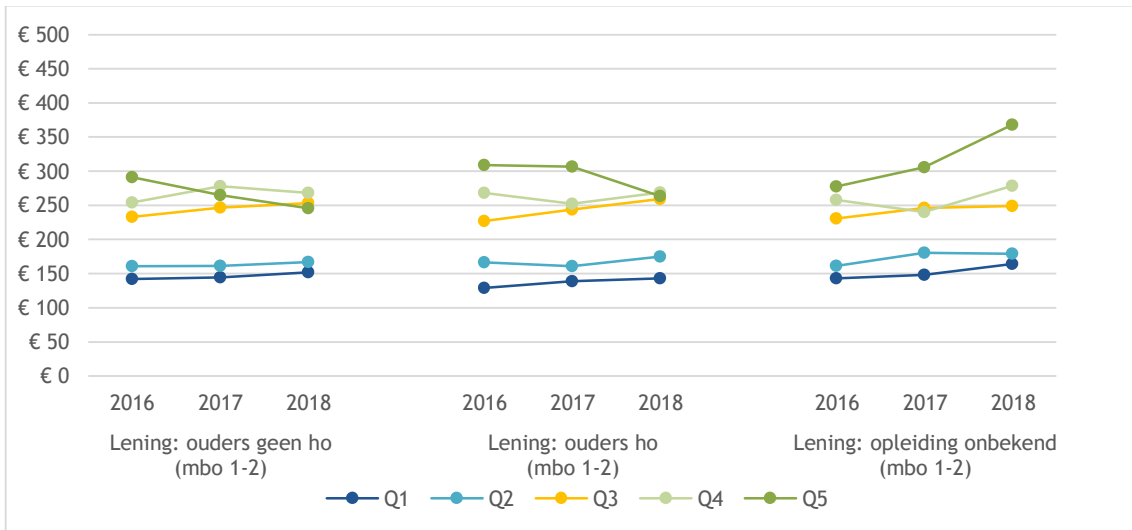
##### Rentedragende leningen in het mbo

In mbo niveau 1 en 2 betreft het kleine aantallen. In mbo niveau 1 en 2 leent bijna veertig procent van de studenten uit de laagste inkomensgroepen (figuur 4.16). Dit aandeel is bij studenten met hoger opgeleide ouders gedaald. Het leengedrag loopt af met een toename van het inkomen van de ouders. Het minst vaak wordt geleend door studenten uit de hoogste inkomensklassen.



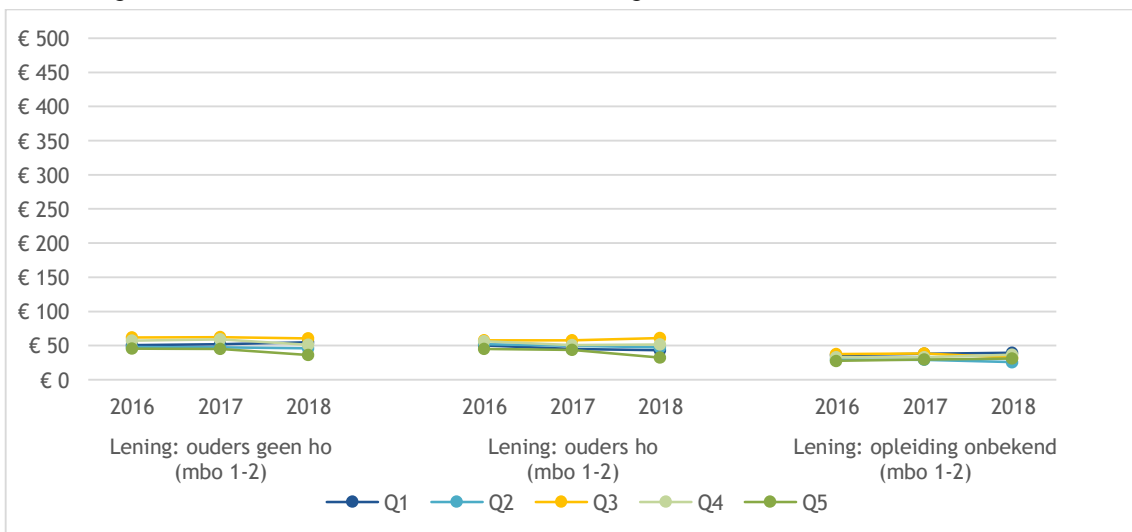
Figuur 4.16: Percentage gebruik lening mbo niveau 1-2 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)

In mbo niveau 1 en 2 lenen wordt door de lenende studenten het hoogste bedrag geleend door de hogere inkomensgroepen (ongeveer €300 per maand) en het laagste bedrag door de lagere inkomensgroepen (ong. €150 per maand; figuur 4.17). Opvallend is dat de middeninkomens nauwelijks verschillen in hun maandelijkse leenbedrag van de hogere inkomens: studenten die lenen, lenen maandelijks een bedrag van €250.



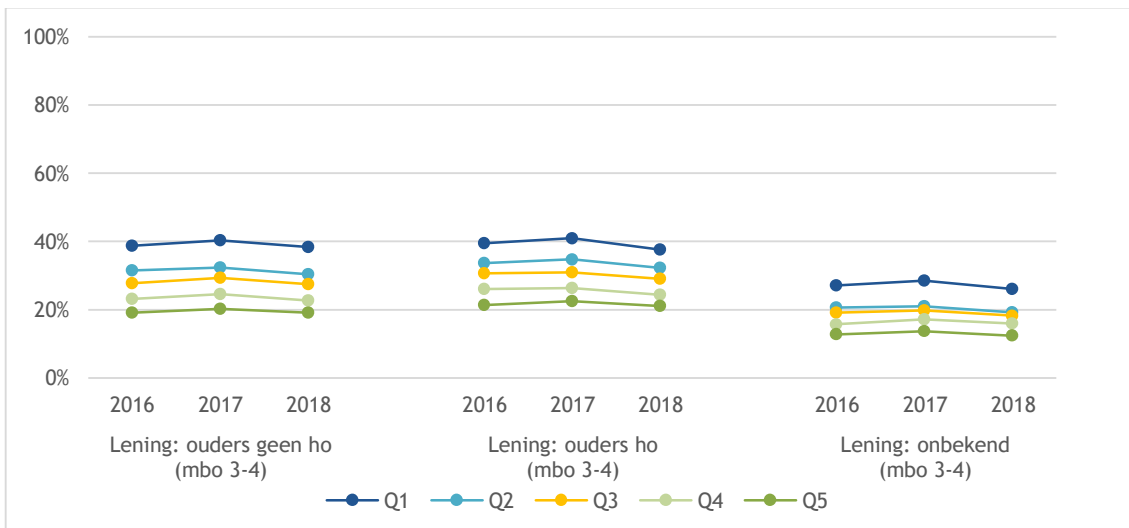
Figuur 4.17: Gemiddeld leenbedrag per maand van gebruikers mbo niveau 1-2 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)

Studenten uit lagere inkomensgroepen lenen weliswaar vaker, maar lenen een lager bedrag. Een groter aandeel lenende studenten in de laagste inkomensklassen met een relatief laag leenbedrag en een kleiner aandeel lenende studenten in de hoogste inkomensklassen met een relatief hoog leenbedrag zorgt voor een nivellering van het leenbedrag als we alle studenten in ogenschouw nemen. Kijken we naar alle studenten met recht om te lenen (figuur 4.18), dan vallen de verschillen tussen de groepen weg: het gemiddelde leenbedrag voor alle mbo studenten in niveau 1 en 2 is ongeveer €50.



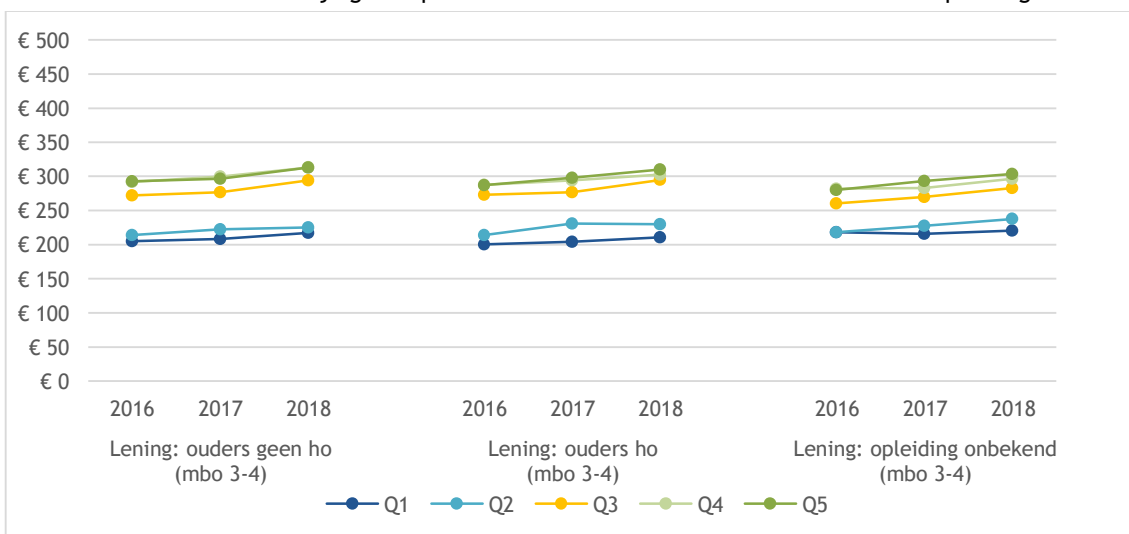
Figuur 4.18: Gemiddeld leenbedrag per maand van alle sf-gerechtigden mbo niveau 1-2 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)

Het mbo niveau 3 en 4 toont een vergelijkbaar beeld (figuur 4.19): het aandeel lenende studenten is het grootst in de lagere inkomensgroepen (ong. 40%) en loopt af met een stijging van het ouderlijk inkomen.



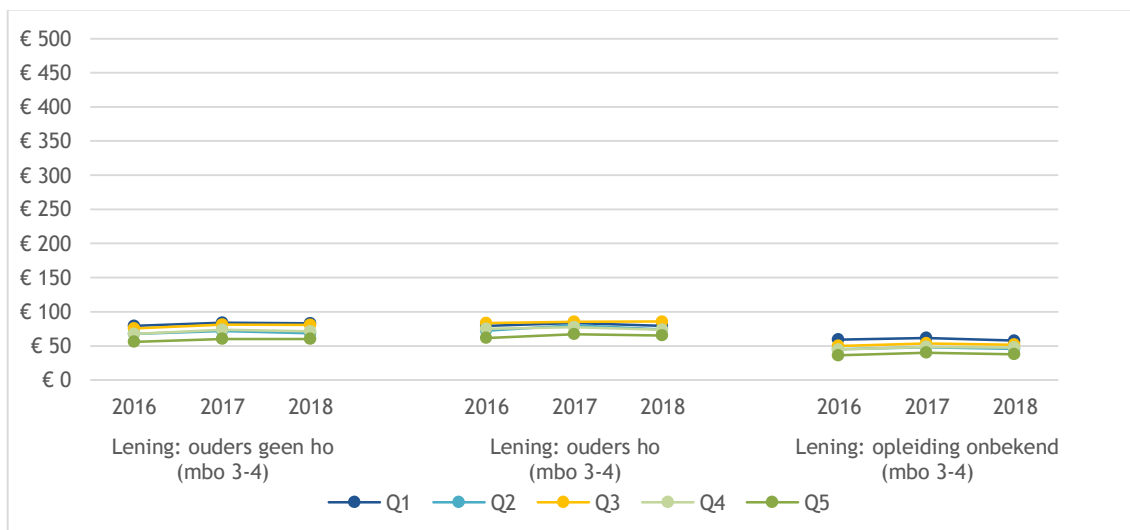
Figuur 4.19: Percentage gebruik lening mbo niveau 3-4 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)

Door de hoogste inkomens en het middeninkomen wordt in mbo 3-4 het hoogste bedrag geleend: maandelijks €250 à €300 (figuur 4.20). Ook hier valt op dat de middeninkomens in hun leenedrag meer lijken op de hogere inkomensgroepen dan op de lagere inkomensgroepen, die gemiddeld per maand een bedrag lenen van iets meer dan €200. Er zijn geen opvallende verschillen waarneembaar tussen de opleidingsniveaus.



Figuur 4.20: Gemiddeld leenbedrag per maand van gebruikers mbo niveau 3-4 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)

De combinatie van relatief weinig lenende studenten met een hoog leenbedrag en relatief veel lenende studenten met een laag leenbedrag leidt ook in mbo niveau 3 en 4 tot een situatie waarin leenbedragen nauwelijks verschillen van elkaar op het moment dat de totale groep leengerechtigde mbo 3-4 studenten als referentiegroep wordt genomen (figuur 4.21). Het leenbedrag (gemiddeld voor lenende en niet-lenende studenten) ligt op het niveau van ongeveer €80 per maand en is daarmee €30 hoger dan het leenbedrag in mbo niveau 1 en 2.



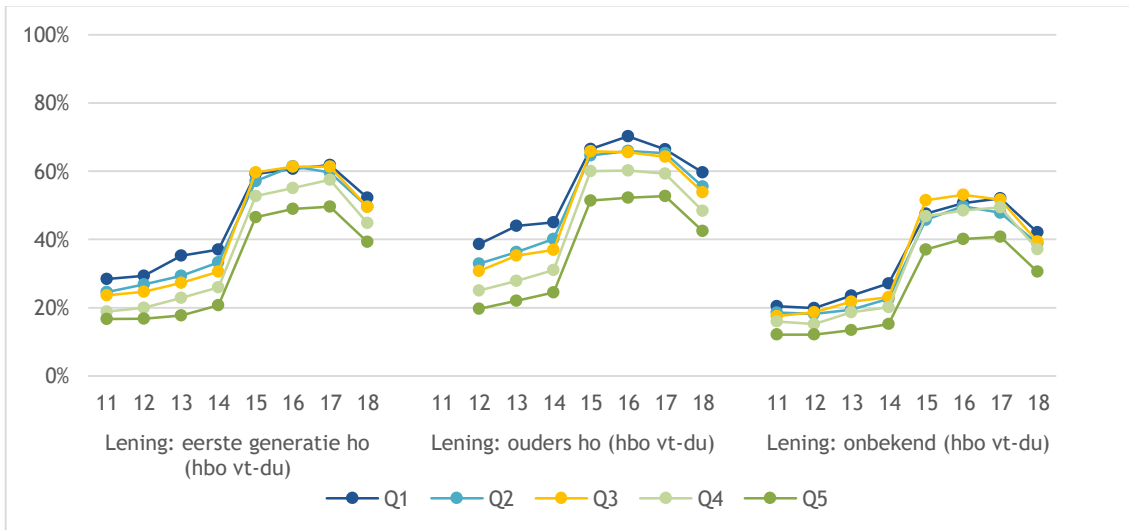
Figuur 4.21: Gemiddeld leenbedrag per maand van alle sf-gerechtigden mbo niveau 3-4 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)

#### Rentedragende leningen en collegegeldkrediet in het hoger onderwijs

De Monitor Beleidsmaatregelen laat zien dat steeds meer studenten lenen. In oktober 2019 wordt dit nogmaals bevestigd door cijfers van het CBS. Het aandeel studenten dat leent is, sinds de invoering van het studievoorschot gestegen (van 38% in 2014-2015 naar 53% in 2018-2019 en het laatste jaar iets gedaald). Ook het bedrag dat studenten lenen is hoger geworden sinds de invoering van het studievoorschot. In deze paragraaf volgt een groot aantal grafieken die het leengedrag (aandeel lenende studenten) en de leenbedragen (gemiddeld per maand) tonen voor hbo en wo. In het hoger onderwijs worden de grafieken getoond voor de instroomcohorten (eerstejaars hoger onderwijs). Voor deze instroomcohorten is voor hbo en voor wo het percentage studenten getoond met een lening (afgezet tegen alle studiefinancieringsgerechtigden) en het gemiddelde maandelijkse leenbedrag (t.o.v. studenten met een lening en van alle studiefinancieringsgerechtigden) weergegeven. De instroomcohorten bestaan vanaf 2015 alleen uit studenten die onder het studievoorschotstelsel vallen. Studielening en collegegeldkrediet zijn samen genomen. In elke grafiek zijn gegevens getoond voor studenten uit de eerste generatie hoger onderwijs (ouders geen ho), studenten waarvan ten minste één van de ouders een ho-opleiding heeft afgerond (ouders ho) en studenten waarvan het ouderlijk opleidingsniveau onbekend is (onbekend). Binnen deze opleidingsniveaus is uitgesplitst naar het ouderlijk inkomen (in kwintielen). Hierbij is 'Q1' het laagste kwintiel en 'Q5' het hoogste. In de tekst wordt alleen aandacht besteed aan die gevallen die duidelijke inkomens- of opleidingsverschillen laten zien. Bijlage tabel 5 (bijlage 2) toont de samenstelling van de inkomensgroepen.

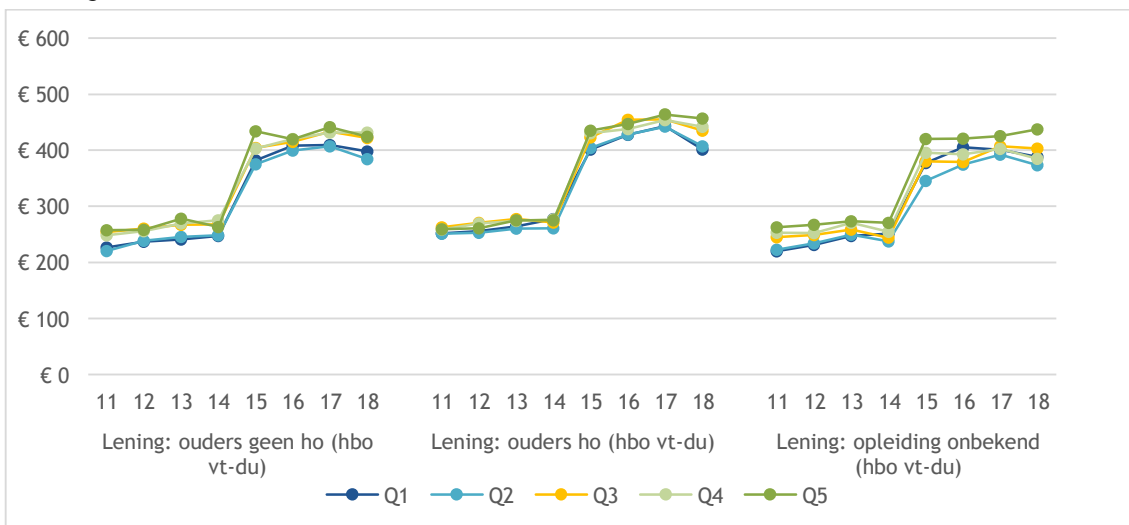
Figuur 4.22 toont het aandeel hbo-studenten met een studielening. Het betreft hier de instroomcohorten. Ongeveer de helft van de hbo-studenten leent. Ter vergelijking: bij eerstejaarsstudenten onder het oude stelsel lag dit tussen de 20 en 26 procent. Studenten met hoger opgeleide ouders lijken iets vaker te lenen. Ook komt naar voren dat het aandeel lenende studenten het kleinst is in hoogste inkomensgroep (Q5) en dat het leengedrag van de middeninkomens (Q3) meer lijkt op de lagere inkomens dan op de hogere inkomens. Het aandeel nieuwe studenten met een studielening is het laatste jaar fors gedaald met ongeveer tien procentpunten. Deze daling vindt plaats in alle inkomensgroepen. Een verklaring hiervoor ontbreekt vooralsnog. Verklaringen hiervoor kunnen zijn de halvering van het collegegeld per 2018-2019 of aanpassingen in het aanvraagformulier voor studiefinanciering (voor het onderdeel lening) rond mei 2018.<sup>115</sup> Het verdient aanbeveling deze daling nader te onderzoeken.

<sup>115</sup> Rode tekst 'terugbetalen met rente' naast invulbalk bedrag en 'weet wat u leent!' (i.p.v. 'geld lenen kost geld') in box erboven.



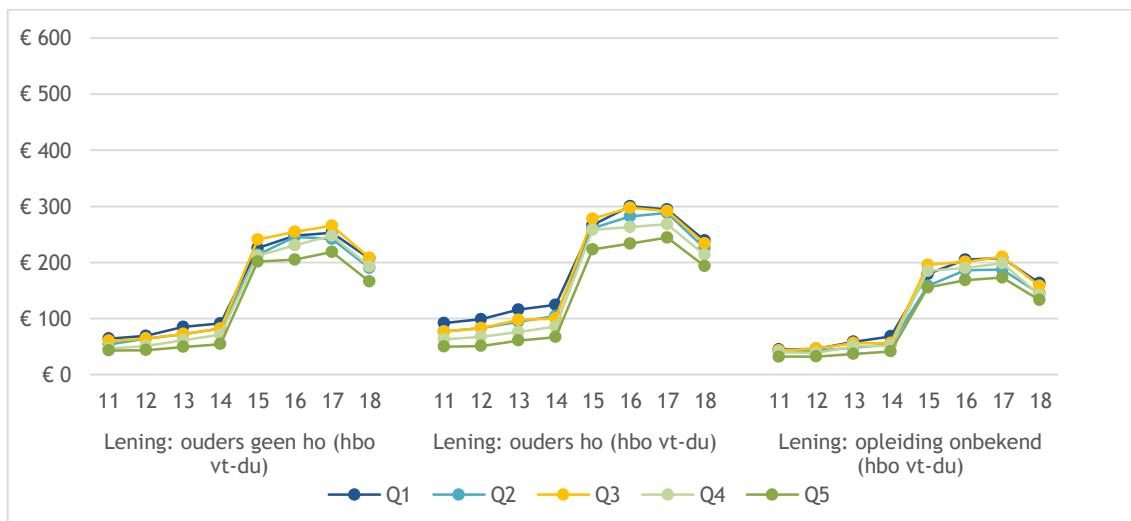
Figuur 4.22: Percentage gebruik lening en/of collegegeldkrediet instroomcohorten hbo (vt-du) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)

Het bedrag dat de lenende hbo-studenten maandelijks lenen ligt tussen de €400 en €450 (figuur 4.23). Hoewel de verschillen tussen de inkomensgroepen klein zijn, zijn het wel steeds de hogere inkomensniveaus die het hoogste bedrag lenen. Voor een aantal groepen daalt het gemiddelde maandbedrag licht, met name in de lagere inkomensklassen.



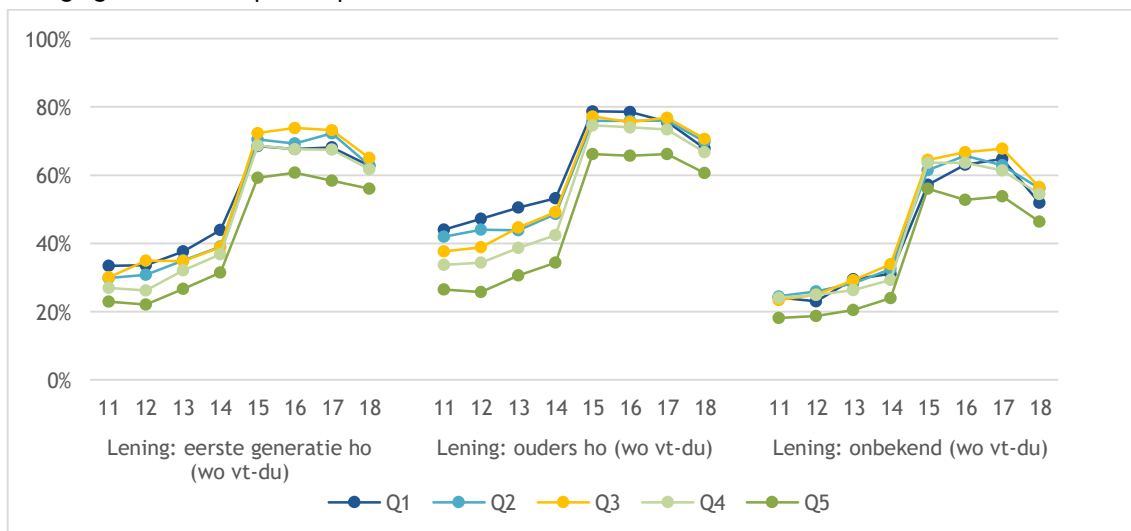
Figuur 4.23: Gemiddeld leenbedrag per maand van gebruikers hbo (instroomcohorten) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)

Figuur 4.24 laat het maandelijkse leenbedrag zien voor alle studenten in de instroomcohorten die recht hebben op studiefinanciering (studenten die niet lenen krijgen de waarde '0'). Dit bedrag ligt rond €200 voor de eerstegeneratiestudenten en rond de €220 voor de studenten met hoger opgeleide ouders. Gezien het feit dat het aandeel hbo-studenten met een studielening (2018-2019) is gedaald, daalt logischerwijs ook het gemiddelde leenbedrag als dit wordt afgezet tegen iedereen met recht op een lening. Sinds 2015 is het bedrag het laagst voor de hogere inkomens; de overige inkomensgroepen verschillen nauwelijks van elkaar.



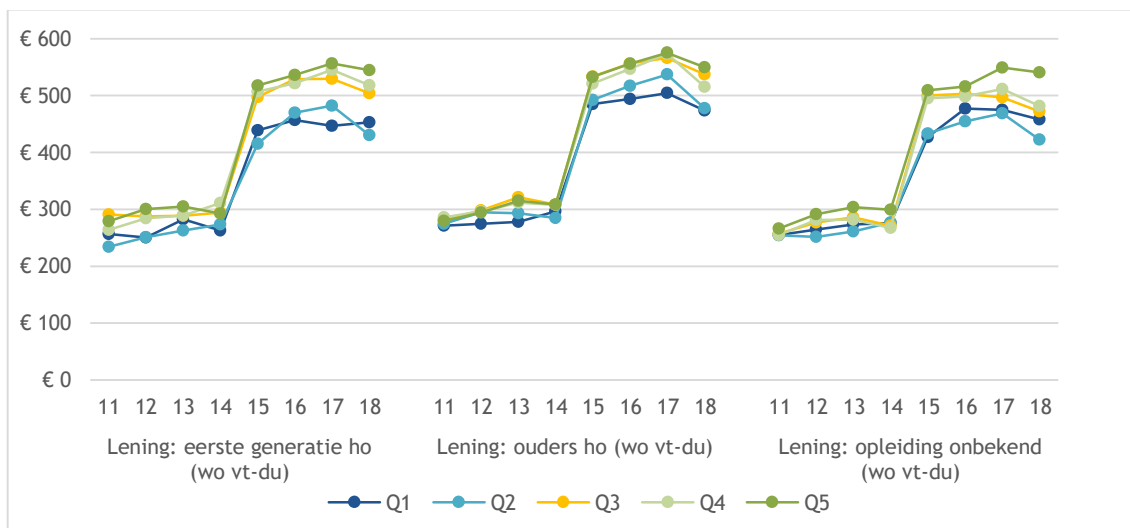
Figuur 4.24: Gemiddeld leenbedrag per maand van sf-gerechtigden hbo (instroomcohorten) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)

In het wo leent van de eerstejaarsstudenten tussen de 56 en 65 procent van de eerstegeneratiestudenten en tussen 61 en 71 procent van de studenten met hoger opgeleide ouders (figuur 4.25). Ter vergelijking: bij eerstejaarsstudenten onder het oude stelsel lag dit tussen de 22 en 27 procent. Ook in het wo lenen minder studenten uit de hoogste inkomensgroepen. De overige inkomensgroepen liggen vrij dicht bij elkaar. In het wo zien we nagenoeg hetzelfde patroon als in het hbo met het verschil dat het aandeel studenten met een lening in het wo het laatste jaar tussen de tien en vijftien procentpunten hoger ligt dan in het hbo. Het verschil in leenedrag tussen hbo en wo is het grootst bij de hogere inkomensgroepen. De daling van het aandeel studenten met een lening die in het hbo geconstateerd is in 2018 zien we ook terug in het wo. Deze daling ligt rond de zes procentpunten.



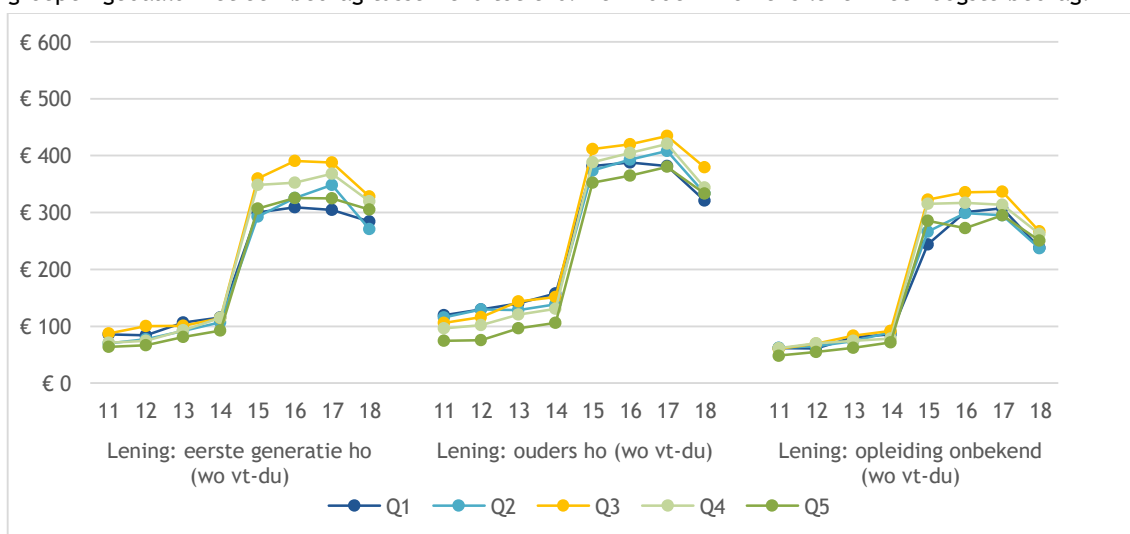
Figuur 4.25: Percentage gebruik lening en/of collegegeldkrediet instroomcohorten wo (vt-du) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)

In het wo liggen de leenbedragen van de onderscheiden inkomensgroepen (alleen studenten met een lening) iets verder uit elkaar dan in het hbo (figuur 4.26). De hogere inkomensgroepen en de middeninkomens lenen het hoogste bedrag (ruim €500 per maand); de twee lagere inkomensklassen lenen rond de €440 (eerstegeneratiestudenten) en €475 (studenten met hoger opgeleide ouders) per maand. Met name bij de eerstegeneratiestudenten is het verschil tussen de twee laagste inkomensgroepen en de hoge en middeninkomens het grootst.



Figuur 4.26: Gemiddeld leenbedrag per maand van gebruikers wo (instroomcohorten) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)

Ten opzichte van alle instroomcohorten met recht op studiefinanciering in het wo (degenen die niet lenen, krijgen de waarde '0') bedraagt het gemiddelde leenbedrag voor eerstegeneratiestudenten tussen €270 en €320; voor studenten met hoger opgeleide ouders tussen €330 en €380 (2018). Het leenbedrag is voor alle groepen gedaald met een bedrag tussen €20 tot €70. De middeninkomens lenen het hoogste bedrag.



Figuur 4.27: Gemiddeld leenbedrag per maand van sf-gerechtigden wo (instroomcohorten) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)

Hoe gaan studenten met hun studielening om? Nibud vond in haar onderzoek in 2017<sup>116</sup> dat de meningen van studenten over lenen verdeeld zijn. Zo'n 46 procent van de ondervraagden gaf aan een studielening bij DUO niet erg te vinden en deze te zien als investering, een kwart was het daar niet mee eens. Bijna zeven op de tien studenten vinden van zichzelf dat zij goed nadenken over de gevolgen van een studielening op de lange termijn. Tegelijkertijd vindt meer dan de helft van de studenten dat hun leeftijdsgenoten niet goed nadenken over deze gevolgen. Over hoe studenten het bedrag hebben bepaald dat ze per maand willen lenen, geeft een derde van de studenten aan te hebben geschat wat ze ongeveer nodig zouden hebben om rond te komen, 22 procent heeft dit precies uitgerekend. Dertig procent heeft het maximale bedrag gekozen.

116 Nibud. (2017). Achtergrondstudie bij de Handreiking Student & Financiën.



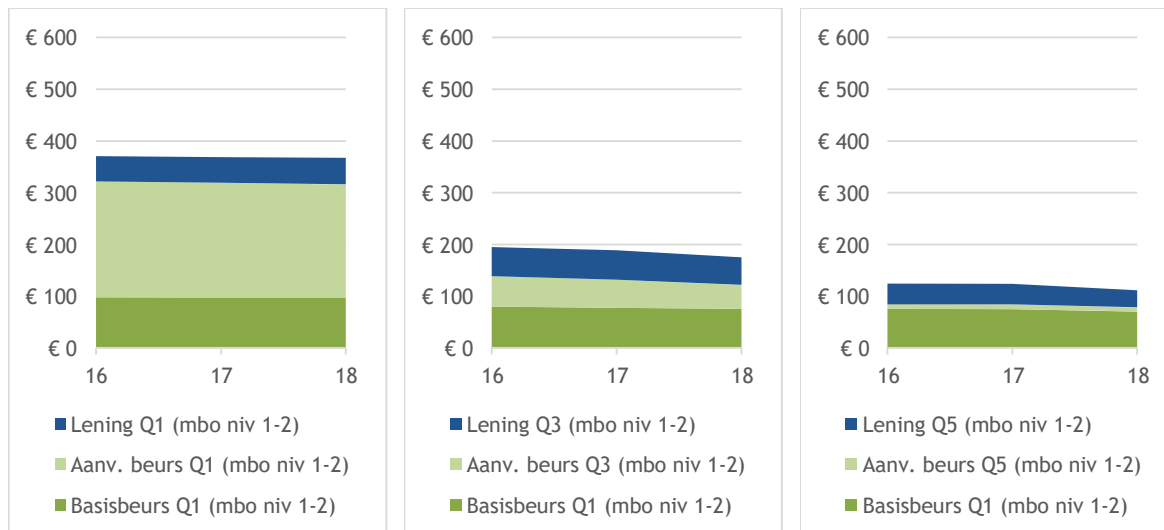
Nibud concludeert dat deze studenten het risico lopen een hogere studieschuld op te bouwen dan nodig. De Monitor Beleidsmaatregelen laat zien dat een op de drie lenende studenten minstens negen maanden achtereen maximaal leent. Dit percentage lag vroeger overigens veel hoger (in 2006 was dit nog 42%).

#### 4.2.3 De compenserende werking van de aanvullende beurs

In mei 2020 concludeerde het CPB dat studenten na de invoering van het studievoorschot meer zijn gaan lenen dan op basis van de weggevallen basisbeurs zijn kwijtgeraakt (na correctie voor de hoogte van de aanvullende beurs).<sup>117</sup> CPB constateerde een gemiddelde toename van het leenbedrag voor studenten met een havo-achtergrond van €100 en voor studenten met een vwo-achtergrond van ruim €150. De aldus vastgestelde ‘overcompensatie’ is groter bij studenten uit de lagere inkomensgroepen, terwijl, zo concludeert het CPB, deze groepen er financieel; minder hard op achteruit zijn gegaan.

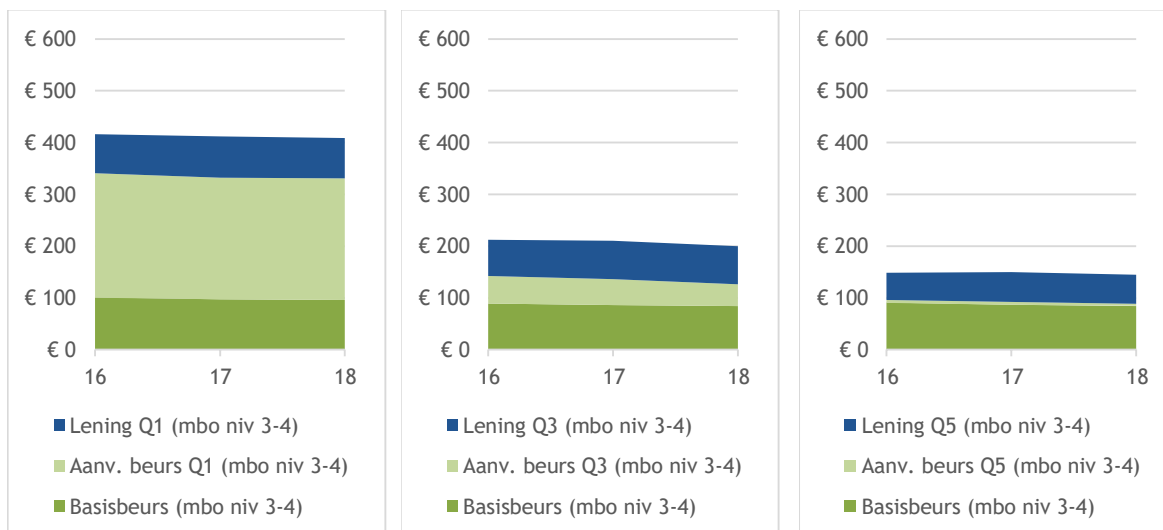
De volgende grafieken tonen voor de laagste, middelste en hoogste inkomensgroepen hoe het financiële inkomen vanuit de studiefinanciering voor studenten is samengesteld (gestapeld basisbeurs, aanvullende beurs en lening, incl. collegegeldkrediet). Voor het mbo is uitgegaan van alle deelnemers met recht op studiefinanciering; voor het hoger onderwijs zijn de grafieken gepresenteerd van de instroomcohorten (studenten die voor het eerst zijn ingestroomd in het hoger onderwijs). De opgenomen bedragen voor de basisbeurs zijn de generieke gemiddelde bedragen voor alle inkomensniveaus (op basis van 1cHO). De overige bedragen zijn voor de inkomensgroepen ontleend aan de CBS-microdata, zo ook de bedragen voor mbo.

In het mbo genereren studenten met ouders uit de laagste inkomensgroep (zowel in niveau 1-2, figuur 4.28, als in niveau 3-4, figuur 4.29) een hoger maandelijks inkomen uit studiefinanciering dan de hoogste inkomensgroep. In niveau 1-2 ligt dit inkomen voor de laagste inkomensgroepen rond de €370 (voor niveau 3-4 iets boven de €400), voor de middeninkomens op €185 (iets meer dan €200 voor niveau 3-4) en voor de hoogste inkomensgroep op €120 (rond de €150 voor niveau 3-4). Bij de middeninkomens en de hoogste inkomensgroep is in niveau 1-2 een lichte daling te zien van het inkomen dat de studenten genereren uit studiefinanciering. Verder zijn de inkomens over de drie getoonde jaren redelijk stabiel.



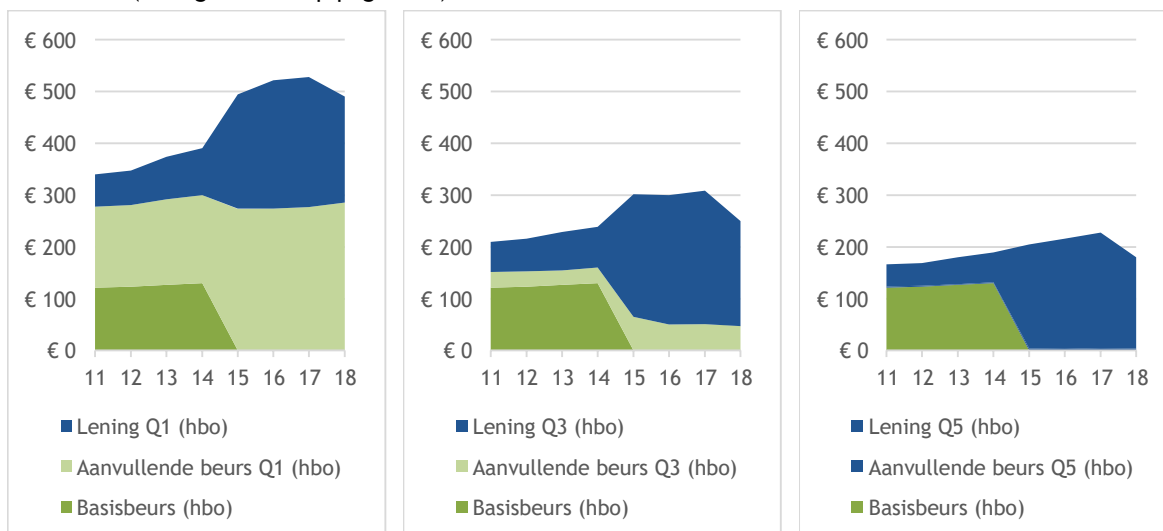
Figuur 4.28: Leenbedrag, bedrag aanvullende beurs en bedrag basisbeurs gestapeld voor sf-gerechtigden mbo-deelnemers niveau 1 en 2 naar inkomen ouders: een vergelijking van het laagste, middelste en hoogste inkomenskintiel (bron: CBS-microdata)

117 Bolhaar, J., Kuijpers, S. & Zumbuehl, M. (2020). Effect Wet studievoorschot op toegankelijkheid en leengedrag. Den Haag: CPB



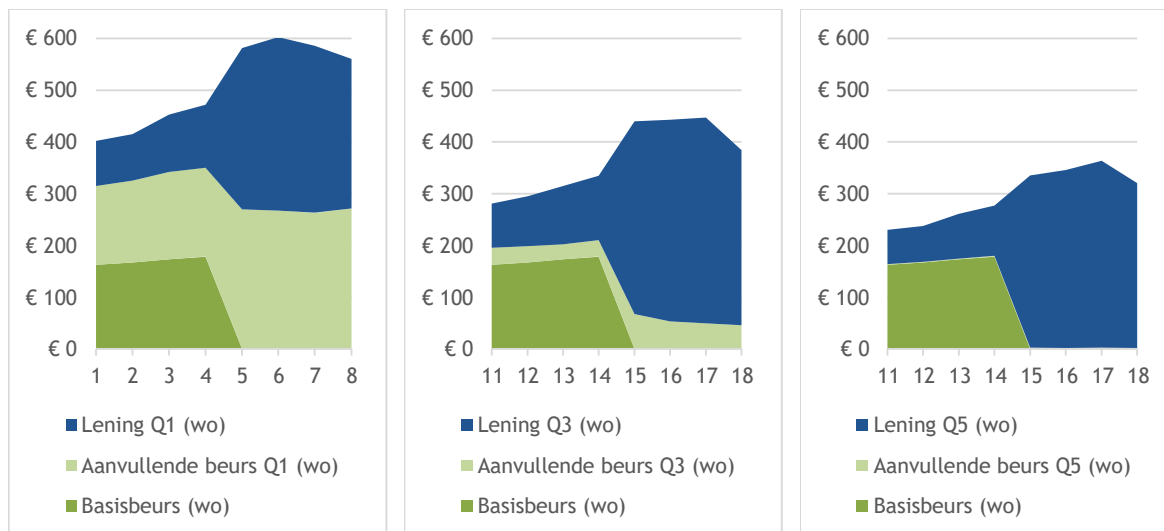
Figuur 4.29: Leenbedrag, bedrag aanvullende beurs en bedrag basisbeurs gestapeld voor sf-gerechtigden mbo-deelnemers niveau 3 en 4 naar inkomen ouders: een vergelijking van het laagste, middelste en hoogste inkomenskintiel (bron: CBS-microdata)

Figuur 4.30 toont de resultaten voor het hbo. Hieruit komt naar voren dat de door het CPB geconstateerde ‘overshooting’ veel groter is voor de lagere inkomensgroepen. Studenten uit de laagste inkomensniveaus genereren een hoger inkomen uit studiefinanciering dan op basis van hun weggefallen inkomen verwacht zou worden. Ligt het totale studiefinancieringsinkomen voor de laagste inkomensgroepen de laatste jaren boven de €500 per maand; voor de middeninkomens is dit ongeveer €300 en voor de hoogste inkomensgroepen ongeveer €225. Het verschil in het sf-inkomen tussen de laagste en middelste inkomensgroepen is veel groter (ruim €200) dan het verschil tussen de middelste en hoogste inkomensgroepen (ongeveer €80). Het verschil in het studiefinancieringsinkomen wordt door de middeninkomens niet extra bijgeleend (de leenbedragen van Q1 en Q3 zijn nagenoeg gelijk). Zij zullen vaker andere bronnen aanboren (ouders en arbeid). Verderop komt naar voren dat het verschil onder andere wordt gecompenseerd door de bijdrage van ouders (zie figuur 4.38 op pagina 83).



Figuur 4.30: Leenbedrag, bedrag aanvullende beurs en bedrag basisbeurs gestapeld voor sf-gerechtigden hbo-instroomcohorten naar inkomen ouders: een vergelijking van het laagste, middelste en hoogste inkomenskintiel (bron: CBS-microdata en 1cHO)

Ook het wo is het inkomen dat studenten genereren uit studiefinanciering voor de lagere inkomensgroepen hoger dan voor de hogere inkomensgroepen en is ook bij de lagere inkomensgroepen meer sprake van de eerder genoemde overcompensatie (overshooting) (figuur 4.31). Ook hier zijn het de middeninkomens die het hoogste bedrag lenen. De verschillen in inkomen dat uit studiefinanciering wordt gegenereerd is tussen de inkomensgroepen vele kleiner dan in het hbo. Tussen Q1 en Q3 is het verschil ongeveer €140 en tussen Q3 en Q5 ruim €80.

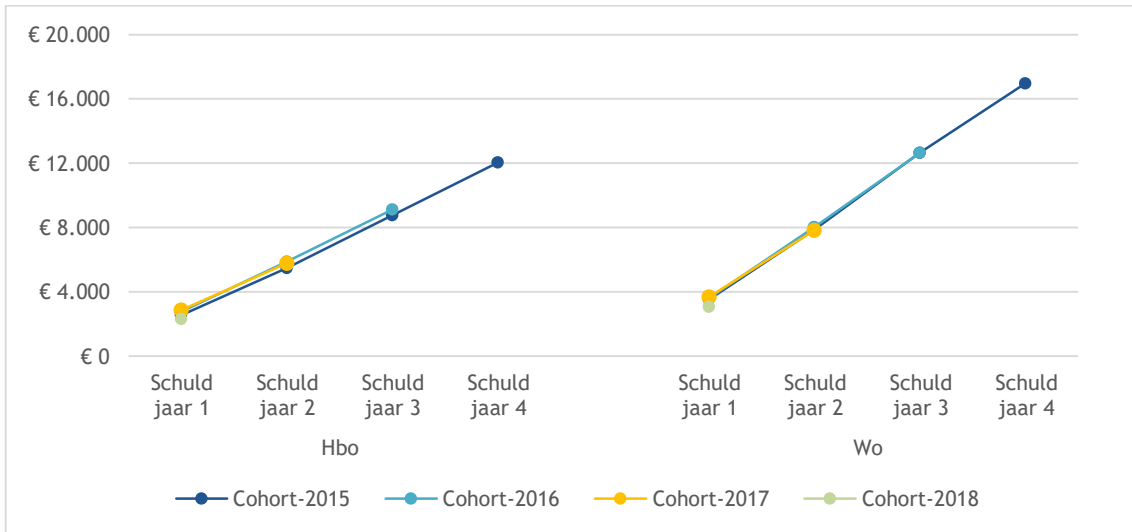


Figuur 4.31: Leenbedrag, bedrag aanvullende beurs en bedrag basisbeurs gestapeld voor sf-gerechtigden wo-instroomcohorten naar inkomen ouders: een vergelijking van het laagste, middelste en hoogste inkomenskwintiel (bron: CBS-microdata en 1cHO)

#### 4.2.4 De hoogte van de studieschuld

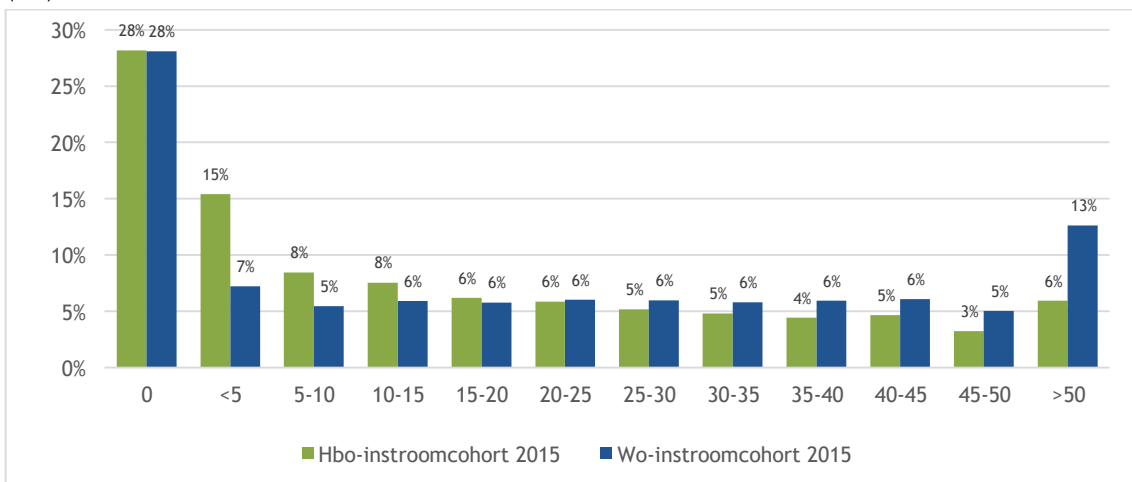
Op basis van een combinatie van het 'cijfer hoger onderwijs' en studiefinancieringsdata die beschikbaar zijn gesteld door DUO, is een inschatting gemaakt van de verwachte studieschuld van het eerste cohort studenten die voor het eerst zijn begonnen met een opleiding in het hoger onderwijs in het studiejaar 2015-2016, het eerste jaar van het studievoorschotstelsel. In 2018-2019 studeerde dit cohort voor het vierde jaar in het hoger onderwijs. Om een prognose te maken van de studieschuld van dit cohort, is allereerst gekeken naar de cumulatieve ontwikkeling van de studieschuld van alle vier de instroomcohorten in het hoger onderwijs. Figuur 4.32 laat zien dat de studieschulden zich redelijk lineair ontwikkelen. Tot en met studiejaar 2018-2019 is de gemiddelde studieschuld (over alle sf-gerechtigde studenten van instroomcohort 2015) in het hbo bijna €16.000 en in het wo bijna €17.000. Het CPB prognosticeerde in 2013 dat de gemiddelde studieschuld na invoering van het studievoorschotstelsel van alleen studenten met een lening zou stijgen met €6.000 van €15.000 euro naar €21.000 euro. Maar ook een stijging met €9.000 (naar €24.000) werd niet onwaarschijnlijk geacht.<sup>118</sup>

118 Aflossing studieschuld bij sociaal leenstelsel, CPB 7 juni 2013, Kamerstukken II 2013/14, 24 724, nr. 131.



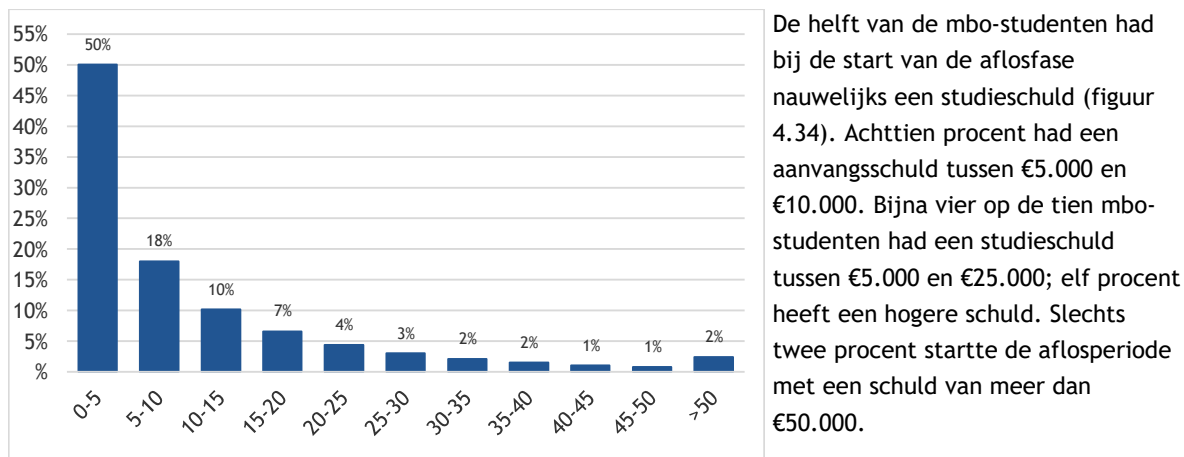
Figuur 4.32: Cumulatieve opbouw van de studieschuld instroomcohorten 2015 tot en met 2018 hbo en wo (alle studenten met recht op studiefinanciering)

Om een inschatting te maken van de totale studieschuld, is voor cohort 2015 deze schuld geëxtrapoleerd naar het vijfde jaar (nominaal + 1). Uitgangspunt is een gemiddelde studieduur van vijf jaar. Allereerst is de totale studieschuld na vier jaar studeren berekend. Voor cohort 2015-2016 is de schuld gemaakt in het vijfde jaar (nog) niet beschikbaar. Daarom is bij de totale studieschuld na vier jaar een schatting gemaakt van de schuld die men nog gaat opbouwen in het vijfde jaar. Dit is gedaan door het totale leenbedrag in jaar 4 op te tellen bij studieschuld eind jaar 4 en hierbij 65 procent van de weggevallen aanvullende beurs op te tellen. Dit bedrag is gecategoriseerd naar klassen van €5.000. Voor zowel hbo als wo geldt dat 28 procent van de studenten volgens deze berekeningen na vijf jaar studeren geen studieschuld zal hebben (figuur 4.33). In de Monitor Beleidsmaatregelen 2017-2018 wordt een vergelijkbaar percentage genoemd van studenten in het hoger onderwijs die zonder studieschuld verwachten af te studeren (27%), een jaar later wordt in de Monitor Beleidsmaatregelen 2018-2019 een schatting gemaakt van 23 procent van de alle studenten die zonder studieschuld afstudeert. Naast de geschatte 28 procent die zonder schuld afstudeert, zal 38 procent in het hbo en 24 procent in het wo een studieschuld hebben van minder dan €20.000, 20 procent (hbo) en 24 procent (wo) heeft naar verwachting na vijf jaar studeren een schuld tussen €20.000 en €40.000. Een schuld hoger dan €40.000 komt naar verwachting voor bij 14 procent (hbo) en 24 procent (wo).



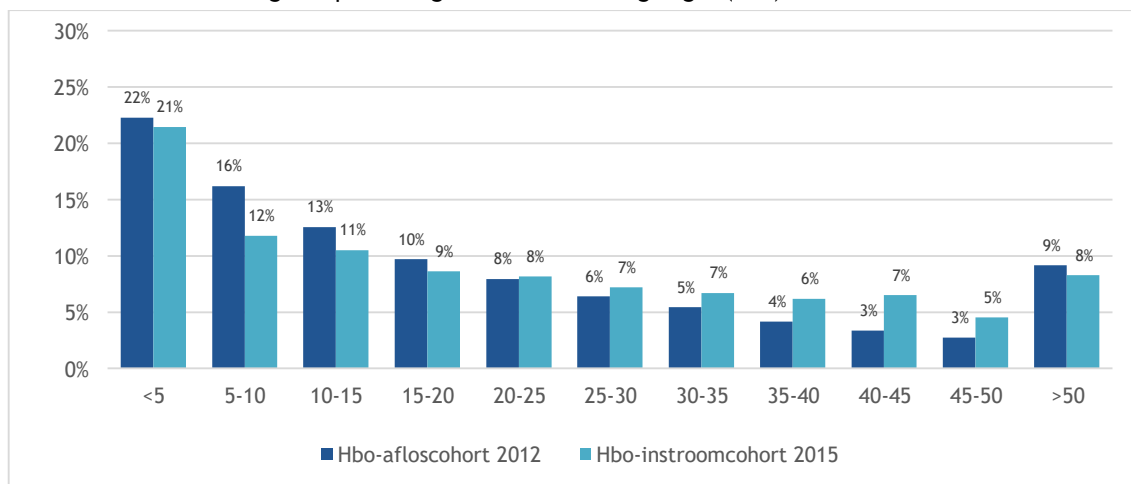
Figuur 4.33: Verwachte studieschuld (x1.000) van hbo- en wo-studenten na vijf jaar studeren, in percentages, inclusief studenten zonder studieschuld (bron: 1cHO-SFS)

Het CPB heeft een analyse gemaakt van de aflossing van studieschulden voor het cohort dat in 2012 is gestart met aflossen.<sup>119</sup> Hierbij moet vermeld worden dat deze groep nog onder het oude stelsel valt. Het betreft hier alleen studenten met een studieschuld. De feitelijke studieschulden van afloscohort 2012 (CPB) zijn vergeleken met de verwachte studieschulden (op basis van bovenstaande berekeningen) van het eerste cohort dat is gaan studeren onder het studievoorschotstelsel. Omdat het stelsel in het mbo niet is gewijzigd, zijn voor het mbo deze vergelijkingen niet uitgevoerd. Allereerst wordt aandacht besteed aan de schuld van het mbo-afloscohort van 2012.



Figuur 4.34: Feitelijke studieschuld mbo-afloscohort 2012 (bron: CPB)

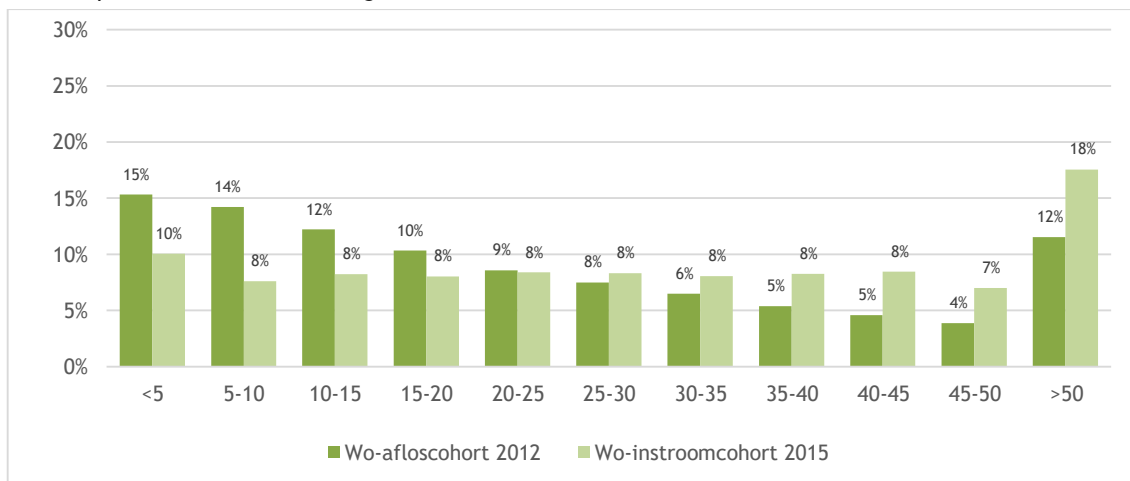
Figuur 4.35 laat zien dat de helft van de hbo-studenten uit het afloscohort 2012 (CPB) een studieschuld had van minder dan €15.000 (de verwachting is dat dit ongeveer 44% zal zijn voor het eerste studievoorschot-instreamcohort uit het hbo). Een kwart van het hbo-afloscohort 2012 had een studieschuld tussen de €15.000 en €30.000. Naar verwachting is dit aandeel gelijk bij het eerste studievoorschot-instreamcohort uit het hbo. Ook een kwart van het afloscohort had een studieschuld hoger dan €30.000. Voor het eerste studievoorschotcohort ligt dit percentage naar verwachting hoger (32%).



Figuur 4.35: Feitelijke studieschuld hbo-afloscohort 2012 (berekend door CPB) en verwachte studieschuld na vijf jaar inschrijving van eerste hbo-instreamcohort studievoorschot (1cHO-SFS) (bedragen x 1.000)

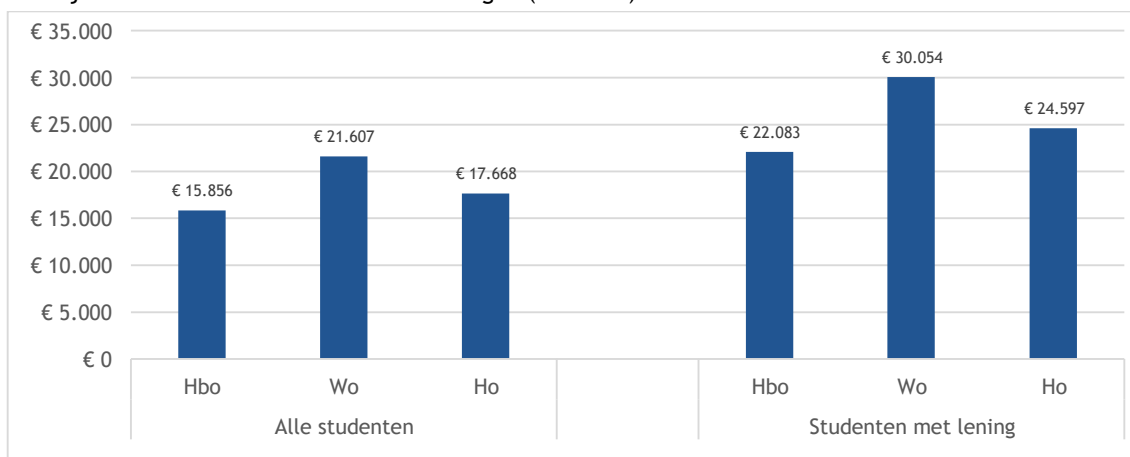
119 Scheer, B. & Visser, D. (2020). Terugbetalen studieleningen. CPB notitie. Den Haag: Centraal Planbureau.

Figuur 4.36 laat een zelfde patroon zien voor het wo, met dien verstande dat daar de schulden over het geheel genomen hoger zijn dan voor het mbo. Het omslagpunt ligt bij een schuld tussen €20.000 en €25.000. Een schuld lager dan €25.000 komt vaker voor bij het wo-afloscohort 2012. Laat zien dat de studieschuld voor wo-studenten hoger is dan voor de andere twee groepen. Een schuld hoger dan €25.000 zal naar verwachting meer voorkomen bij het eerste wo-cohort dat instroomde onder het studievoorschotstelsel waarbij moet worden opgemerkt dat de verschillen tussen het aandeel in beide groepen verder uiteenlopen naarmate de schuld groter is.



Figuur 4.36: Feitelijke studieschuld wo-afloscohort 2012 (berekend door CPB) en verwachte studieschuld na vijf jaar inschrijving van eerste wo-instroomcohort studievoorschot (1CHO-SFS) (bedragen x 1.000)

Figuur 4.37 toont de gemiddelde studieschuld na vijf jaar studeren voor het eerste cohort dat is ingestroomd na de invoering van het studievoorschot. De bedragen zijn weergegeven voor alle studenten (dus studenten zonder lening kregen de waarde '0') en voor studenten die hebben geleend. Uiteraard gaat het hier om schattingen op basis van de hiervoor beschreven extrapolatie waar bepaalde aannames aan ten grondslag liggen. Definitieve bedragen zijn op dit moment nog niet bekend. Naar schatting zal voor het eerste cohort dat voor het eerst is gaan studeren onder het studievoorschot de totale studieschuld bijna €17.668 bedragen (voor alle studenten) en €24.597 (alleen voor studenten met een lening). Dit komt redelijk in de buurt van een van de schattingen (+ €9.000) die CPB maakte in 2013.



Figuur 4.37: Verwachte gemiddelde studieschuld van hbo- en wo-studenten uitgaande van een studieduur van vijf jaar instroomcohort 2015 (alle studenten met recht op studiefinanciering resp. alle studenten met een lening)

#### 4.2.5 Ontvangsten

In het sociaal leenstelsel wordt meer geleend door studenten dan in het oude stelsel met een basisbeurs. Een belangrijke vraag is dan in hoeverre studenten het geleende bedrag terugbetalen. De termijnbedragen (inkomensafhankelijk) en de periode waarin studenten dienen terug te betalen zijn beide begrensd, waardoor er situaties ontstaan waarin studenten niet het hele geleende bedrag terugbetalen. Naarmate het geleende bedrag hoger is, kan het aflosquotum lager uitvallen. In het sociaal leenstelsel is het gemiddelde leenbedrag toegenomen en tegelijkertijd is de draagkrachtregeling aangepast en is de aflosperiode verlengd van 15 naar 35 jaar. Al deze aspecten zullen op termijn effect hebben op het aflosquotum. Hierdoor, en omdat het sociaal leenstelsel korter bestaat dan de wettelijk bepaalde aflosperiode, is er nog geen exacte informatie beschikbaar over het uiteindelijke aflosquotum. In 2013 heeft het CPB op verzoek van het ministerie van OCW een inschatting gemaakt van het effect van het sociaal leenstelsel op het aflosquotum<sup>120</sup>. Daartoe is een schatting gemaakt van het gemiddelde leenbedrag en van de gemiddelde inkomensontwikkeling en leefsituatie van hbo- en wo-afgestudeerden gedurende hun loopbaan. Op die basis kan een inschatting worden gemaakt van het deel van de studieschuld dat minimaal kan worden terugbetaald. Daarbij zijn enkele varianten gehanteerd, waaronder ook beleidsvarianten waarin de maximale aflostermijn is verlengd en/of de aflosquote is verhoogd en/of waarin het drempelinkomen voor aflossing is verlaagd. Het CPB berekent dat in de oude situatie, voor het sociaal leenstelsel, het aflosquotum gemiddeld 88 procent was, bij een aflostermijn van 15 jaar (met de mogelijkheid van 5 zgn. jokerjaren waarin niet wordt afgelost). Bij een matige verhoging van de studieschuld (met gemiddeld 6.000 euro) daalt het aflosquotum naar 84 procent en bij een sterkere verhoging van de studieschuld (met gemiddeld 9.000 euro) naar 83 procent. Verschillende beleidsvarianten, met name waarin de aflostermijn wordt verlengd naar 20 of 25 jaar al dan niet in combinatie met een aanpassing (verlaging of verhoging) van het percentage van het meerinkomen dat maximaal betaald moet worden, blijken effectief om het aflosquotum te verhogen. Als enkel de aflostermijn met vijf jaar wordt verlengd komt het aflosquotum uit op negentig procent. In die optie is er volgens de ramingen van het CPB ruimte om het deel van het meerinkomen dat afgelost moet worden te verlagen, om het aflosquotum op de uitgangswaarde van 88 procent te houden.

#### 4.3 Kosten van studeren

##### Uitgaven van studenten

Studiefinanciering is bedoeld om studenten gedeeltelijk tegemoet te komen in de kosten van studeren en daarmee de toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen. Hoe zien de kosten van studeren eruit, hoe is het inkomen van studenten samengesteld, hoe beoordelen zij hun financiële situatie en wie moet volgens studenten en hun ouders de kosten van studeren betalen? Om onderwijs te kunnen volgen, dient onderwijs te worden aangeboden. De kosten die het aanbieden van onderwijs met zich meebrengen (o.a. gebouwen en docentsalarissen), worden voor het overgrote deel door de overheid gedragen (zie ook paragraaf 2.3). Studenten dragen bij in de vorm van les- of collegegeld.<sup>121</sup> Daarnaast moeten studenten kosten maken voor lesmateriaal en boeken. Naast de kosten die direct aan het volgen van onderwijs zijn verbonden, zijn er indirecte kosten die studenten moeten maken voor hun levensonderhoud. Hoe hoog vallen deze kosten maandelijks uit voor studenten? Voor het bepalen van de kosten van studeren is gebruikgemaakt van de Studentenmonitor hoger onderwijs waarin aan uitwendende studenten wordt gevraagd welke kosten studenten zelf betalen en welke kosten ouders (mee)betalen (tabel 4.1).<sup>122</sup> Als alle bedragen opgeteld worden, hebben uitwonende studenten in het hoger onderwijs kosten ter hoogte van €1.138 per maand. Dit bedrag ligt iets lager dan het bedrag dat het Nibud heeft opgesteld: €1.238 per maand voor uitwonenden.<sup>123</sup>

120 CPB notitie (juni 2013). Aflossing studieschuld bij sociaal leenstelsel.

121 Dat sommige opleidingen veel duurder zijn dan andere komt overigens niet tot uitdrukking in de hoogte van het les- en collegegeld (zie bijv. studies naar financiële opbrengsten van geneeskunde en tandheelkunde).

122 Voor mbo-studenten is deze informatie niet beschikbaar.

123 Werf, M. van der, Schonewille, G. & Stoof, R. (2017). Studentenonderzoek 2017. Achtergrondstudie bij de Handreiking Student & Financiën. Utrecht: Nibud

Het normbedrag van de WSF2000 voor uitwonende studenten in het hoger onderwijs lag in 2018 met €1.042 iets onder deze bedragen. Per september 2109 was het normbedrag €1.056 (+1,34%); januari 2020 ligt het normbedrag WSF2000 voor het hoger onderwijs op €1.071 (+1,42%).

Tabel 4.5: Uitgaven uitwonende ho-studenten: eigen uitgaven en kosten die rechtstreeks door de ouders worden betaald, samengenomen

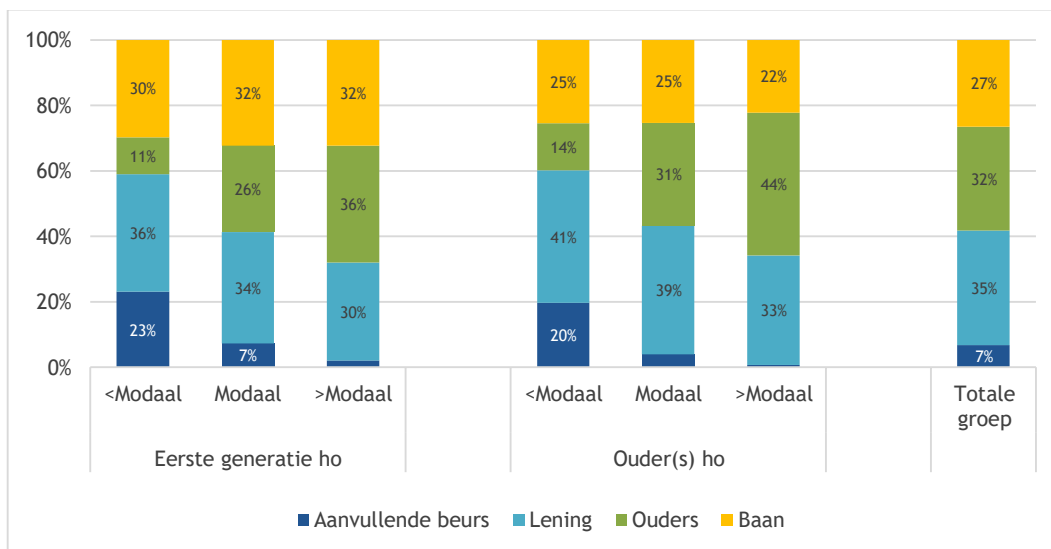
	Eigen uitgaven (n=5.092)	Bijdragen ouders (n=5.949)	Totaal (n=6.061)
Huisvesting	328	99	422
Levensmiddelen/eten/kleding	161	20	179
Ontspanning	69	4	70
Reiskosten	28	3	31
Ziektekosten	52	24	75
Telefoon	19	4	22
Kosten zorg kinderen	0	0	0
Afbetaling schulden	3	1	4
Overig	57	5	62
Collegegeld	107	67	172
Studie	25	1	26
Lidmaatschap	6	1	6
Overig studie	2	5	7
Overig	63	9	70
<b>Totaal uitgaven</b>	<b>904</b>	<b>235</b>	<b>1.138</b>

Bron: Studentenmonitor 2018, bewerking ResearchNed; outliers zijn buiten beschouwing gelaten; bedragen inclusief 0. De bedragen zijn niet zonder meer vergelijkbaar met de bedragen uit het Nibud-rapport omdat hierin de bedragen exclusief 0 zijn weergegeven.

#### Samenstelling van het inkomen van studenten

Om een goed beeld te krijgen van hoe studenten de kosten betalen, is in de enquête die voor deze beleidsdoorlichting is uitgezet (zie voor meer uitleg over de enquête in bijlage 3) aan studenten gevraagd: 'Hoe voorzie jij in je levensonderhoud en de bekostiging van je studie? Uit welke bron haal je welk percentage van je inkomen?'. Er kon vervolgens een percentage voor de volgende bronnen worden ingevuld: betaalde baan, ouderlijke bijdrage of bijdrage van mijn ouders in natura, studielening, aanvullende beurs en anders. De categorie 'anders' is nauwelijks ingevuld en buiten beschouwing gelaten. Dit is een inschatting van de studenten zelf. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de ouderbijdrage, ook voor studenten, soms lastig is vast te stellen omdat er directe en indirecte bijdragen zijn en het niet alleen gaat om financiële bijdragen maar ook om bijdragen in natura. Uit figuur 4.38 is op te maken dat de samenstelling van het inkomen van studenten in het hoger onderwijs (alleen studenten in het studievoorschot) verandert als we rekening houden met het inkomens- en opleidingsniveau van ouders. Deze zijn door studenten zelf gerapporteerd. Studenten van wie de ouders een inkomen hebben dat lager dan modaal is, ontvangen een veel lager deel van hun inkomsten uit een ouderlijke bijdrage dan studenten wier ouders een bovenmodaal inkomen hebben. De modale inkomens zitten hier tussenin. De aanvullende beurs compenseert dit verschil voor de modale inkomens. Studenten wier ouders minder dan modaal verdienen, verkrijgen een groter deel van hun inkomen door te lenen en door te werken. Ook studenten met laagopgeleide ouders genereren in vergelijking met studenten met hoogopgeleide ouders een groter deel van hun inkomen uit een betaalde baan, ook zij krijgen een beperktere bijdrage van hun ouders. De middeninkomens ontvangen in vergelijking met lagere inkomens ruim anderhalf keer zoveel ouderbijdrage. De hogere inkomens ontvangen in vergelijking met de middeninkomens als aandeel van hun totale inkomen 1,4 keer zoveel bijdrage van hun ouders en in vergelijking met de laagste inkomens ruim drie keer zoveel.

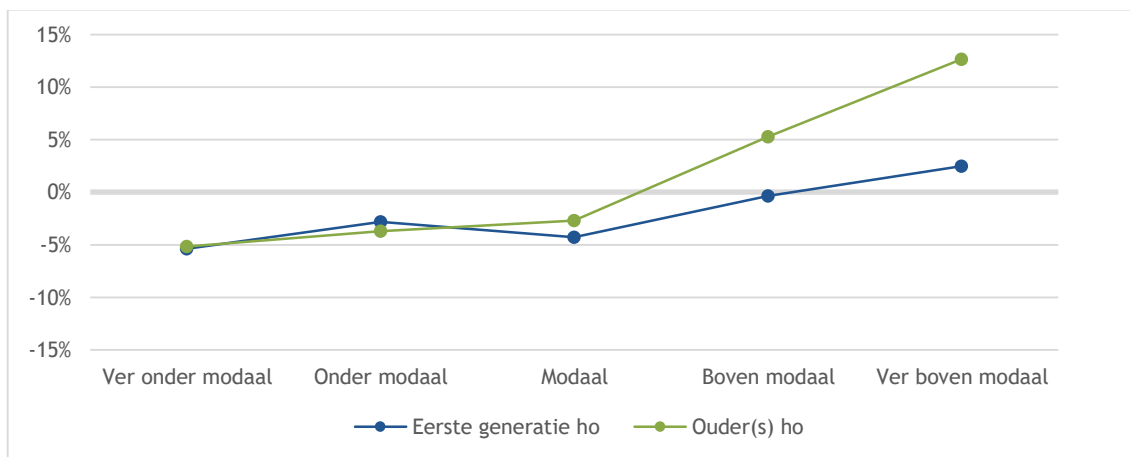




Figuur 4.38: Samenstelling van het inkomen van studenten (alleen studenten hoger onderwijs in leenstelsel): het betreft hier percentages; de hoogte van het inkomen kan verschillen tussen de inkomensgroepen.

Om helder te krijgen of het inkomen dan wel het opleidingsniveau van de ouders de meeste invloed heeft, zijn in figuur 4.38 uitsplitsingen gemaakt waarin die twee factoren gecombineerd worden. Daaruit blijkt dat met name het inkomen van de ouders relevant is en niet zo zeer het opleidingsniveau. Ouders worden geacht bij te dragen aan het levensonderhoud van hun studerende kinderen. Indien ouders een laag inkomen hebben, kan de student in aanmerking komen voor een aanvullende beurs. De aanvullende beurs bedraagt maximaal €396,39 in 2019, wat overeenkomt met 38 procent van het norminkomen. Hieruit kunnen we afleiden dat de ouderlijke bijdrage plus de aanvullende beurs in ieder geval 38 procent van het studentinkomen zouden moeten bedragen. Figuur 4.38 laat zien dat gemiddeld genomen het inkomen dat studenten van hun ouders en de aanvullende beurs krijgen, op 39 procent ligt. Er blijken echter aanzienlijke verschillen naar inkomenspositie en opleidingspositie van de ouders te zijn. Om dit nader te onderzoeken is voor vijf inkomensgroepen bekeken in hoeverre het inkomensdeel dat bestaat uit de ouderlijke bijdrage en de aanvullende beurs boven of onder de norm van 38 procent ligt. Figuur 4.39 geeft een overzicht.

Voor de inkomensgroepen, ver onder modaal, onder modaal en modaal geldt dat studenten minder dan 38 procent van hun inkomen uit een ouderlijke bijdrage en de aanvullende beurs samen ontvangen. Dit geldt zowel voor studenten van wie de ouders een ho-opleiding hebben gevolgd als voor eerstegeneratiestudenten. Studenten van ouders die (ver) boven modaal verdienen, betrekken een groter deel van hun inkomen uit ouderlijke bijdrage en de aanvullende beurs dan 38 procent veronderstelde bijdrage. Dit geldt met name voor studenten van wie ouders een opleiding in het hoger onderwijs hebben afgerond en in mindere mate voor eerstegeneratiestudenten. Bij deze uitkomsten is het belangrijk te melden dat de inkomenscompositie, het inkomen van de ouders en het opleidingsniveau van de ouders zijn vastgesteld op basis van een inschatting die studenten zelf hebben gegeven in de enquête. Gegevens kunnen afwijken van de feitelijke situatie. Het is door de wijze van uitvragen niet mogelijk om bedragen te koppelen aan de gerapporteerde gegevens. Wel kan geconcludeerd worden dat de aanvullende beurs de ouderbijdrage van ouders die modaal of minder verdienen iets te weinig lijkt te compenseren.



Figuur 4.39: Inkomenscompositie van studenten: aanvullende beurs en ouderbijdrage samen (norm van 0 is gelijkgesteld aan een inkomensdeel van 38%, dat het maximale aandeel is van de aanvullende beurs binnen het totale normbudget: €396,39/€1.056,05, bron: DUO)

Uit een onderzoek dat in opdracht van Het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) onder ruim 900 ouders is uitgevoerd<sup>124</sup>, concludeert ISO voor ouders met een jaarinkomen tussen de €49.000 en €69.000 dat ‘Deze groep studenten met ouders met middeninkomens het hardst wordt geraakt. Deze studenten ontvangen in totaal gemiddeld minder en een significant deel ontvangt helemaal geen ouderbijdrage (8%). Aangezien een nominale studie vier jaar duurt, lopen die bedragen flink op.’ Studenten van ouders uit de middeninkomens ontvangen per jaar ruim €700 tot €1.200 minder aan ouderbijdrage en aanvullende beurs dan studenten met minder draagkrachtige ouders. Overigens blijkt uit de analyses die in figuur 4.39 worden getoond dat dit niet alleen geldt voor de middeninkomens, maar ook voor de twee laagste inkomensgroepen. Nader onderzoek is nodig om te bepalen of, en zo ja, hoe deze verschillen geneutraliseerd zouden kunnen worden: door het aanpassen van de hoogte van de aanvullende beurs of het verruimen van de inkomensgrenzen.

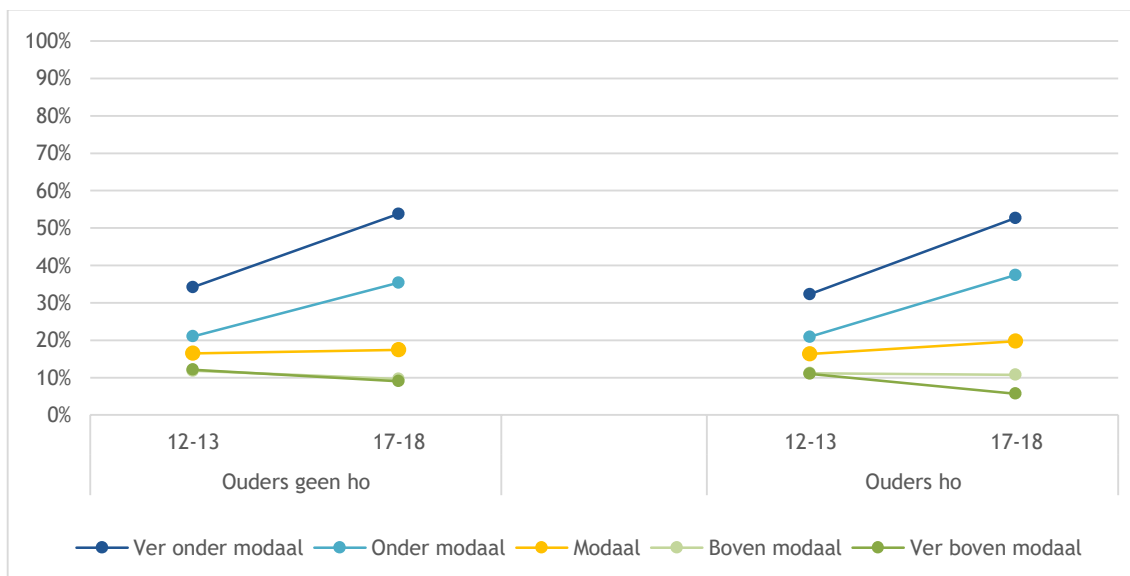
#### 4.4 Financiële situatie van studenten

Uit onderzoek van het Nibud blijkt dat bijna de helft van de studenten in het hoger onderwijs tussen 16 en 30 jaar aangeeft (zeer) gemakkelijk rond te komen, terwijl twaalf procent (zeer) moeilijk zei rond te komen (Nibud, 2017). Dit komt overeen met resultaten uit de Monitor Beleidsmaatregelen. Het aandeel studenten dat moeilijk rondkomt is ten opzichte van 2015 gedaald van 21 naar twaalf procent.

Gemiddeld zeventien procent van de studenten ervaart serieuze financiële moeilijkheden (dit percentage is in 2018-2019 licht gestegen). De gegevens uit de Monitor Beleidsmaatregelen 2018-2019 zijn in figuur 4.40 uitgesplitst naar inkomen en opleidingsniveau van de ouders voor ingeschreven voltijdstudenten in 2013 en 2018.<sup>125</sup> Als we deze twee jaren met elkaar vergelijken dan concluderen we dat gemiddeld (in beide meetjaren) zeventien procent financiële moeilijkheden. Dit percentage ligt veel hoger in de laagste inkomenssegmenten. Het percentage studenten met ouders met een inkomen onder modaal dat financiële moeilijkheden ervaart is in 2018 ten opzichte van 2013 ook toegenomen. In het hoogste inkomensniveau is dit percentage afgenomen. Beide andere inkomensniveaus (modaal en iets boven modaal) laten geen verandering zien. Er zijn geen verschillen tussen de opleidingsniveaus van de ouders.

<sup>124</sup> I&O Research (2020). De ouderbijdrage voor studenten. Onderzoek in opdracht van het Interstedelijk Studenten Overleg.

<sup>125</sup> In de enquête is aan studenten gevraagd hoe zij het inkomen van hun ouders inschatten ten opzichte van modaal. Getoonde inkomensgroepen komen niet overeen met de eerder gerapporteerde kwintielen.



Figuur 4.40: Percentage studenten dat financiële moeilijkheden ervaart: alleen voltijdstudenten: Studentenmonitor 2013 (n=11.895) en Studentenmonitor 2018 (n=11.911)

#### 4.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de output van het studiefinancieringssysteem besproken. Centraal staat het gebruik van de verschillende elementen van studiefinanciering en de financiële positie van studenten. Hierbij gaat de interesse uit naar aspecten die een indicatie vormen voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Het gebruik en bedragen van studiefinanciering en gegevens over inkomsten en uitgaven van studenten zijn daarom in nagenoeg alle gevallen gerelateerd aan het opleidings- en inkomensniveau van de ouders. De focus ligt hierbij op opvallende verschillen. Aan de hand van de onderzoeksvragen die in de inleiding zijn geformuleerd, worden in deze laatste paragraaf de meest opvallende conclusies benoemd. De gegevens in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de CBS-microdata, de enquête onder (toekomstige) studenten en hun ouders die gehouden is voor deze beleidsdoorlichting, de Studentenmonitor hoger onderwijs en analyses van het CPB. Daarnaast wordt gerefereerd aan resultaten over diverse onderdelen van studiefinanciering die de afgelopen jaren zijn gepubliceerd.

##### Hoeveel studenten maken gebruik van de verschillende onderdelen van de studiefinanciering?

In mbo niveau 1 en 2 maakt ruim negentig procent gebruik van de basisbeurs. Hoewel de basisbeurs altijd een gift is, neemt dit aandeel licht af. Het gebruik van de basisbeurs (prestatiebeurs) in mbo 3 en 4 ligt tussen de 91 en 92 procent.

Onderwijssector peiljaar 2018-2019	Percentage basisbeurs	Percentage aanvullende beurs	Gemiddeld bedrag aanvullende beurs over alle sf-gerechtigden
Mbo 1-2	90,3%	60,5%	€139,73
Mbo 3-4	91,2%	45,6%	€102,97
Hbo (instroomcohort)	-	34,7%	€137,45
Wo (instroomcohort)	-	19,0%	€110,39

In mbo 1 en 2 is de aanvullende beurs altijd een gift; in mbo 3-4 en het hoger onderwijs een prestatiebeurs. Naar schatting heeft het grootste deel van studenten uit de laagste inkomensgroep recht op een aanvullende beurs. Exact kan dit niet worden berekend, omdat het recht ook van veel andere factoren afhankelijk is, zoals de gezinssamenstelling, het ouderlijk inkomen van de wettelijke ouders van twee jaar geleden en de studieschuld die ouders hebben. De omvang van het niet-gebruik kunnen we dus niet vaststellen. Op basis van de CBS-data constateren we dat niet iedereen uit de laagste inkomens in mbo 1-2 een aanvullende beurs ontvangt (rond de 80%). Berekend op alle studenten, ongeacht of zij wel of geen aanvullende beurs krijgen, wordt in mbo 1 en 2 door de twee laagste inkomensgroepen maandelijks tussen €175 en €225 aan aanvullende beurs ontvangen. In mbo 3-4 is de aanvullende beurs wel een prestatiebeurs, evenals in het hoger onderwijs. Tussen de 80 en 85 procent van de twee laagste inkomensklassen in mbo 3-4 ontvangt een aanvullende beurs: zij ontvangen maandelijks tussen de €170 en €250. De middeninkomens zitten hier tussenin: van hen ontvangt veertig procent een aanvullende beurs met een bedrag van €40 à €50 per maand. In het hoger onderwijs is gekeken naar de instroomcohorten, de nieuwe eerstejaars in het hoger onderwijs. In het hbo zien we een vergelijkbaar beeld. Het gebruik van de aanvullende beurs door de twee laagste inkomensgroepen ligt tussen 80 en 90 procent. Ook in het hbo ontvangt ongeveer veertig procent van de middeninkomens een aanvullende beurs. In het wo gebruikt in de laagste inkomensgroepen tussen 74 en 88 procent de aanvullende beurs en in de middeninkomens ongeveer veertig procent.

Hoewel de percentages en bedragen verschillen, vertoont het leengedrag in alle onderwijssectoren een zelfde beeld: studenten uit de hogere inkomensklassen lenen minder vaak, maar als zij lenen, is het bedrag doorgaans hoger dan het bedrag dat studenten uit de lagere inkomensklassen lenen. Voor alle studiefinancieringsgerechtigden (degenen die niet lenen, krijgen de waarde '0') betekent dit dat er nauwelijks verschillen meer zijn in het bedrag dat studenten lenen tussen de opleidings- en inkomensniveaus van de ouders. Onderstaand zijn de percentages en bedragen weergegeven.

Onderwijssector peiljaar 2018-2019	Percentage lenende studenten	Gemiddeld Leenbedrag lenende studenten	Gemiddeld Leenbedrag alle studenten
Mbo 1-2	26%	€185	€48
Mbo 3-4	25%	€259	€65
Hbo (instroomcohort)	46%	€431	€208
Wo (instroomcohort)	61%	€517	€324

Na de invoering van het studievoorschot is de leenruimte vergroot met het niveau van de weggevalen uitwonende basisbeurs. In het hoger onderwijs is het bedrag dat studenten lenen toegenomen.

Ten opzichte van het gemiddelde bedrag aan basisbeurs dat studenten vóór die tijd ontvingen, is het bedrag dat extra wordt geleend door studenten met een havo- en vwo-achtergrond hoger dan verwacht op basis van de weggevalen basisbeurs (gecorrigeerd voor de hogere aanvullende beurs). CPB constateert een overcompensatie voor studenten met een havo-achtergrond van €100 en voor studenten met een vwo-achtergrond van ruim €150. De laagste inkomensniveaus genereren een veel hoger inkomen uit studiefinanciering dan de middeninkomens (met name in het hbo).

Aanvullende voorzieningen die in deze beleidsdoorlichting zijn opgenomen zijn de ov-vergoeding voor studeren in het buitenland, de éénoudertoeslag, verlenging van de diplomatermijn, verlenging van de prestatiebeurs en de toekenning van nieuwe rechten. Ov-vergoeding voor studeren in het buitenland werd in 2019 uitgekeerd aan iets meer dan 10.000 studenten voor een totaalbedrag van €8,5 mln. Ongeveer 7.500 personen ontvangen het laatste jaar een éénoudertoeslag. De uitgaven zijn na afschaffing van de partner-toeslag gedaald van ruim €40 mln. naar ruim €15 mln.

Sinds 2010-2011 is voor ruim 45.000 mbo-studenten en 169.000 ho-studenten de prestatiebeurs niet omgezet in een gift. In totaal ging dit om bijna €194 mln. in het mbo en €790 mln. in het hoger onderwijs. In totaal zijn sinds 2010-2011 10.500 (mbo) en bijna 67.000 (hoger onderwijs) aanvragen voor verlenging van de diplomatermijn of prestatiebeurs ingediend. De toekenning van nieuwe rechten komt nauwelijks voor.

De 1-februarieregeling (plus de 1-septemberregeling) werd sinds 2010-2011 benut door bijna 10.000 mbo-studenten en bijna 113.000 studenten in het hoger onderwijs. Het ging om een totaal bedrag van bijna €7 mln. in het mbo en ruim €70 mln. in het hoger onderwijs voor deze gehele periode.

#### Hoeveel studenten maken geen gebruik van de aanvullende beurs?

Het gebruik van de aanvullende beurs laat het voor de hand liggende patroon zien: een daling van het gebruik van de aanvullende beurs naarmate het inkomen van de ouders hoger is. Toch lijkt niet iedereen die recht heeft op een aanvullende beurs hiervan gebruik te maken. Dit is onderzocht door middel van een enquête. Hieruit komt een schatting naar voren van het percentage studenten dat afziet van een aanvullende beurs uit vrees dat zij deze moeten terugbetalen. Belangrijk is het te melden dat het hier gaat om de inschatting van studenten zelf en niet om het feitelijke recht dat zij hebben op een aanvullende beurs. Van alle studenten die (naar eigen zeggen) recht hebben op een aanvullende beurs, ziet in het hoger onderwijs ongeveer zeven procent ervan af en in het mbo ongeveer achttien procent. Het merendeel hiervan zegt een aanvullende beurs niet nodig te hebben. Het afzien van de aanvullende beurs vanwege de prestatiebeurscomponent (het moeten terugbetalen van de beurs bij het niet-behalen van het diploma) wordt expliciet genoemd door ruim een procent in het hoger onderwijs en drie procent in het mbo van alle studenten die aangeven recht te hebben op de aanvullende beurs. Nader onderzoek naar de omvang en motieven van niet-gebruik is gewenst.

#### Hoe ontwikkelden de gemiddelde studieschuld en het aflosgedrag zich tussen 2011-2012 en 2018-2019?

Op basis van de registers van DUO is een berekening gemaakt van de studieschuld na vijf jaar studeren van instroomcohort 2015 (her eerste cohort na de invoering van het studievoorschot). Deze studenten zitten nu in het vijfde jaar van hun studie (of zijn inmiddels afgestudeerd als ze nominaal gestudeerd hebben). Omdat van instroomcohort 2015 nog geen gegevens van hun vijfde verblijfsjaar beschikbaar zijn, is de studieschuld in het vijfde jaar geëxtrapoleerd op basis van de schuld in jaar 4. De schatting is dat van instroomcohort 2015 28 procent zonder schuld zal afstuderen (dit komt overeen met inschattingen die studenten zelf geven). Naar verwachting zal 24 procent van alle studenten (ongeacht of zij wel of niet lenen) een studieschuld hebben van minder dan €20.000, 24 procent tussen €20.000 en €40.000 en nog eens 24 procent zal een studieschuld hebben van meer dan €40.000.

Ook de gemiddelde geprognosticeerde studieschuld na vijf jaar studeren is berekend. De studieschuld van studenten die geleend hebben, zal naar verwachting ruim €24.000 bedragen. Dit komt overeen met een stijging van €9.000 ten opzichte van het oude stelsel (een gemiddelde schuld van €15.000) en met een van de scenario's die CPB in 2013 schetste. Recente cijfers van het CBP laten zien dat de studieschuld van afloscohort 2012 (studenten die in dat jaar begonnen met aflossen, alleen studenten met een lening) in het mbo veel lager ligt dan in het hoger onderwijs en in het wo hoger ligt dan in het hbo. Waar de helft van de mbo'ers de aflosfase ingaat met een schuld van minder dan €5.000, geldt dit voor 22 procent van de hbo'ers en voor vijftien procent van studenten die studeerden aan een universiteit. Een schuld hoger dan €25.000 is vastgesteld bij respectievelijk elf procent (mbo), 31 procent (hbo) en 39 procent (wo).

## Wat zijn de kosten van studeren in Nederland en hoe bekostigen studenten hun opleiding en levensonderhoud?

Voor het bepalen van de kosten van studeren voor studenten is gebruikgemaakt van de Studentemonitor hoger onderwijs (2018). Voor uitwonende studenten betreft het een bedrag van €1.138 per maand. Dit is een schatting op basis van een steekproef. De werkelijke bedragen kunnen hoger of lager liggen, mede afhankelijk van de regio waar de student studeert en woont. Het normbedrag van de WSF2000 voor uitwonende studenten in het hoger onderwijs lag in 2018 met €1.042 iets onder dit bedrag. Hoe financieren studenten dit? Berekenend voor alle studenten in het hoger onderwijs wordt zeven procent gefinancierd door de aanvullende beurs; 34 procent wordt geleend, 32 procent komt uit een bijdrage van de ouders en 27 procent verdient de student zelf bij.

De aanvullende beurs dient ter compensatie van de ouderbijdrage voor ouders met te weinig draagkracht. De aanvullende beurs compenseert de lagere ouderbijdrage bij lagere inkomensgroepen grotendeels. Toch zijn er verschillen tussen de inkomensniveaus. Op basis van het aandeel maximale aanvullende beurs in het normbudget kunnen we veronderstellen dat de ouderbijdrage en de aanvullende beurs samen bij benadering ongeveer 38 procent van het totale inkomen van studenten zou beslaan. Dit is niet voor alle inkomensgroepen het geval. Als de ouderbijdrage en aanvullende beurs worden opgeteld en gerelateerd aan het totale inkomen, dan blijkt dat de laagste drie inkomensgroepen (tot en met de middeninkomens) onder dit aandeel zitten en de hoogste twee er boven. Nader onderzoek naar de hoogte van de ouderbijdrage en de impact die dit heeft voor ouders met een middeninkomen is gewenst.

Er zijn verschillen in ouderbijdrage. Studenten met minder vermogende ouders, verkrijgen een groter deel van hun inkomen door te lenen en door te werken. Ook eerstegeneratiestudenten genereren een groter deel van hun inkomen uit een betaalde baan; ook zij ontvangen een beperktere bijdrage van hun ouders. De middeninkomens ontvangen in vergelijking met lagere inkomens ruim anderhalf keer zoveel ouderbijdrage. De hogere inkomens ontvangen in vergelijking met de middeninkomens 1,4 keer zoveel bijdrage van hun ouders en in vergelijking met de laagste inkomens ruim drie keer zoveel. Voor de samenstelling van het inkomen van de student speelt het inkomensniveau van de ouders een grotere rol dan hun opleidingsniveau.

Er is geen aanwijzing dat meer studenten financiële problemen ervaren na de invoering van het leenstelsel: zeventien procent geeft aan financieel moeilijk rond te kunnen komen; dit percentage is redelijk stabiel. Toch zijn er wel verschillen als gekeken wordt naar achtergrondkenmerken. Het percentage studenten dat financiële moeilijkheden ervaart, ligt veel hoger in de laagste inkomenssegmenten. In de lagere inkomensklassen is bovendien het percentage studenten dat financiële moeilijkheden ervaart in 2018 vergeleken met 2013 toegenomen. In het hoogste inkomensniveau is dit percentage afgenomen. Beide andere inkomensniveaus (modaal en iets boven modaal) laten geen verandering zien. Er zijn geen verschillen tussen de opleidingsniveaus van de ouders.

## 5 Keuzes van (toekomstige) studenten en perceptie van het stelsel

### 5.1 Inleiding

Waar leidt het wel (of niet) ontvangen van studiefinanciering toe; welke onderwijskeuzes maken (aankomend) studenten? Of in de taal van de beleidsdoorlichting gevat: tot welke 'outcome' leidt het stelsel van studiefinanciering voor mbo-studenten en studenten in het hoger onderwijs? Om deze vragen te beantwoorden kijken we enerzijds naar de daadwerkelijke keuzes die studenten maken op basis van geregistreerde onderwijskeuzes: wie nemen er deel en wie stromen er door? Anderzijds is aan (aankomend) studenten en hun ouders gevraagd naar hun perceptie van het studiefinancieringsstelsel en welke invloed studiefinanciering op hun keuzes heeft (gehad): zijn ze een ander soort studie gaan doen, zijn ze meer of juist minder gaan werken? Ook is gevraagd naar leenaversie, de manier waarop studenten naar de toekomst kijken en het psychisch welbevinden van studenten. Dit hoofdstuk bevat dan ook een grote hoeveelheid informatie over de effecten van studiefinanciering op gedrag, beleving en ervaren keuzes van (aankomend) studenten en hun ouders en gaat in op volgende onderzoeksvragen:

- Hoe ontwikkelde de deelname aan en de doorstroom naar het hbo en universiteit zich tussen de studiejaren 2011-2012 en 2018-2019?
- Wat is de invloed van de vormen van studiefinanciering op de beslissing van (aankomend) studenten om (verder) te gaan studeren?
- Welke invloed heeft studiefinanciering op (financieel/economisch) gedrag van studenten?
- Wat is de perceptie van (aankomend) studenten en hun ouders van het studiefinancieringsstelsel en het gebruik van studiefinanciering en wat betekent dit voor de vormgeving en implementatie van het stelsel?

Belangrijk om hier te noemen is dat in lijn met de RPE-richtlijnen voor beleidsdoorlichtingen getracht is op basis van bestaande onderzoeken een antwoord te vinden op bovenstaande vragen (kennissynthese). Bestaande kennis is echter te summier om de elementen voldoende te dekken. Er is daarom ook aanvullend onderzoek gedaan. Dit aanvullend onderzoek bestaat uit een enquête die in het najaar van 2019 is uitgezet onder mbo-studenten, eindexamenkandidaten op het voortgezet onderwijs, studenten in het hoger onderwijs, afgestudeerde mbo- en ho-studenten én hun ouders. In lijn met de focus van de beleidsdoorlichting, lag de focus in de enquête op de grootste recente verandering in het stelsel, namelijk invoering van het studievoorschot. Bijlage 3 geeft een overzicht van de deelname aan deze enquête.

In de paragrafen die volgen, worden de keuzes die studenten maken beschreven. Bij alle analyses die gebaseerd zijn op surveys is getoetst of er verschillen zijn naar het opleidingsniveau of inkomensniveau van de ouders. Indien er geen significante verschillen zijn geconstateerd, is hiervan steeds melding gemaakt of is het onderscheid naar opleiding en inkomen niet getoond. Uitgangspunt is dat de financiële toegankelijkheid in het geding is als er sprake is van significante verschillen in gedragingen, percepties en keuzes die (aankomend) studenten maken als we kijken naar het inkomens- of opleidingsniveau van hun ouders.

### 5.2 Doorstroom en onderwijsdeelname

Bij de invoering van het studievoorschot werd verwacht dat dit aankomend studenten in het algemeen niet zou weerhouden van studeren. Als uitzondering werd de doorstroom van mbo naar hbo genoemd. Uit een studie van SCP bleek dat zij het nieuwe stelsel te duur zouden vinden.<sup>126</sup> Met de nuancering dat deze groep uiteraard ook voldoende startbekwaam is om door te stromen naar de arbeidsmarkt.

---

126 [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2013/De\\_studie\\_waard](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2013/De_studie_waard)

Het CBS kwam in 2018 tot de conclusie dat het effect van de invoering van het leenstelsel op de studie-keuzes van havisten en vwo'ers relatief beperkt was.<sup>127</sup> De reden die het CBS hiervoor gaf was dat deze jongeren eigenlijk geen duidelijk alternatief hebben voor studeren. De verwachte baten van een vervolgstudie wegen nog altijd op tegen de kosten. Op basis van internationaal onderzoek werd niet verwacht dat de verhouding tussen verschillende inkomensgroepen in de instroom in het ho zou veranderen als gevolg van het verhogen van de eigen bijdrage.<sup>128</sup>

Uit de Monitor Beleidsmaatregelen<sup>129</sup> blijkt dat de instroom in het hoger onderwijs door de jaren heen blijft stijgen. In de aanloop naar het studievoorschot was een boeggolfeffect te zien (zoals CHEPS ook in andere landen had waargenomen)<sup>130</sup>: voorafgaand aan de nieuwe regeling werd de directe doorstroom groter. Aankomende studenten namen minder vaak een tussenjaar zodat zij nog net in het oude stelsel zouden vallen. Na de invoering van het studievoorschot daalde de instroom weer naar nagenoeg het niveau van vóór de boeggolf. Intussen hebben de deelnamecijfers zich hersteld tot op het oude niveau: vanuit het vwo is de instroom even groot als vóór de invoering van het studievoorschot, vanuit havo ligt de instroom twee procentpunten onder het oude niveau. De directe instroom vanuit het mbo, zo laat de Monitor beleidsmaatregelen zien (2018-2019), blijft voor diplomacohort 2017-2018 (40,8%) nog iets achter bij de doorstroom van diplomacohort 2011-2012 (46,2%), een verschil van 5,8 procentpunten.

De Monitor Beleidsmaatregelen rapporteert dat de doorstroom van studenten met een niet-westerse migratieachtergrond geen andere ontwikkeling laat zien dan die van studenten met een Nederlandse achtergrond en dat de doorstroom van studenten met een functiebeperking licht is gestegen. Wel is er al sinds 2010 een lichte daling te zien in het aandeel eerstegeneratiestudenten dat in het ho gaat studeren. Dit zou een gevolg kunnen zijn van een algemene stijging van het opleidingsniveau in Nederland: er zijn simpelweg steeds minder studenten waarvan beide ouders geen hoger onderwijs hebben genoten. Uit de Monitor Beleidsmaatregelen komt daarnaast naar voren dat bijna driekwart van de studenten in het hoger onderwijs aangeeft een weloverwogen keuze te hebben gemaakt voor de studie, ook studenten die doorstromen vanuit het mbo kiezen bewust voor studeren. Dit aandeel stijgt al sinds vóór de invoering van het studievoorschot. Het merendeel van de studenten ervaart een goede match met de gekozen opleiding, zeker in het mbo. De belangrijkste motieven om voor een studie te kiezen zijn nog steeds inhoudelijk (interessant, aansluitend bij de capaciteiten). Het belang van een hoog salaris, goede baankans en redelijke haalbaarheid van de studie zijn iets toegenomen. De monitor laat verder zien dat de studieuitval in het eerste jaar (stoppen met de initiële studie) al een tijd stabiel is. Sinds de invoering van het studievoorschotstelsel hebben zich geen grote veranderingen voorgedaan. Hoewel voor cohort 2017-2018 een lichte stijging te zien was, was de uitval/switch nog het hoogst vóór de invoering van het studievoorschot (hoogtepunt in 2011-2012). De hiernavolgende paragrafen zijn gebaseerd op CBS-analyses. Hierbij is steeds nagegaan of er verschillen zijn in het inkomens- en opleidingsniveau van de ouders van de studenten in de doorstroom van mbo naar het hoger onderwijs en van havo-vwo naar het hoger onderwijs.

### 5.2.1 Doorstroom van mbo naar hbo

Mbo studenten met een niveau 4 diploma kunnen doorstromen naar het hbo. In deze paragraaf bekijken we de directe en indirecte doorstroom naar het hbo samen na het behalen van het diploma mbo bol niveau 4.

127 <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/30/gevolgen-leenstelsel-voor-instroom-hoger-onderwijs>

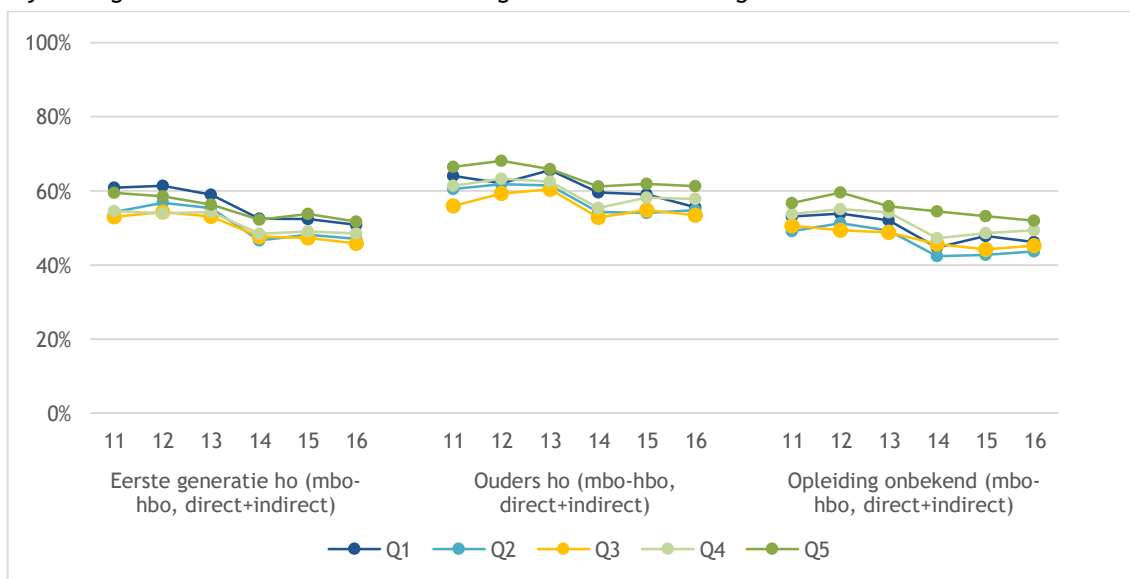
128 Vossensteyn, H., Cremonini, L., Epping, E., Laudel, G. & Leisyte, L., (2013). International experiences with student financing: tuition fees and student financial support in perspective: final report. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS).

129 Broek, A. van den, Cuppen, J., Warps, J., Termorshuizen, T., Lodewick, J., Brukx, D., Korte, K. de, Ramakers, C. & Mulder, J. (2019). Monitor Beleidsmaatregelen Hoger Onderwijs 2018-2019. Studenten in het hoger onderwijs: stand van zaken studiejaar 2018-2019: doorstroom, instroom, studiekeuze, studievoortgang, studieuitval en studiefinanciering. Nijmegen: ResearchNed.

130 Vossensteyn, H., Cremonini, L., Epping, E., Laudel, G., & Leisyte, L. (2013). International experiences with student financing. Tuition fees and student financial support in perspective. Enschede: CHEPS-University of Twente. Retrieved january, 15, 2014.



Deze is weergegeven in figuur 5.1 (directe en indirecte doorstroom, na 1 jr.). Uitgangspunt is iedereen die een diploma heeft behaald in het mbo. Accent ligt hier op de verschillen die de inkomens- en opleidingsgroepen laten zien ten aanzien van deze doorstroompercentages. Wat opvalt is dat de directe en indirecte doorstroom (opgeteld) afneemt, waarbij een duidelijke dip bij diplomacohort 2014-2015 te zien is. Voor de doorstroom (indirect en direct) naar het opleidingsniveau van de ouders zien we bovendien dat mbo 4 studenten wier ouders hoger onderwijs hebben genoten, beduidend vaker doorstromen dan mbo 4 studenten wier ouders geen ho-opleiding gedaan hebben of van wie de opleiding onbekend is. Bij alle drie de groepen neemt de doorstroom af, maar bij de studenten wier ouders geen (bekende) ho-opleiding gevolgd hebben, het meest. De doorstroom mbo-hbo uitgesplitst naar het inkomensniveau van de ouders wordt per kwintiel weergegeven, en deze lijnen volgen een eenzelfde soort patroon, al lijkt het erop dat de doorstroom bij de middeninkomens (Q3) achterblijft bij de hogere inkomens (Q4 en Q5). Ook de doorstroom bij de laagste twee kwintielen is iets meer afgenomen dan in de hogere kwintielen.



Figuur 5.1: Percentage doorstroom (directe en indirecte, na 1 jr., samengenomen) na diploma mbo bol 4 naar hbo naar diplomajaar en opleidings- en inkomensniveau ouders (bron: CBS-microdata)

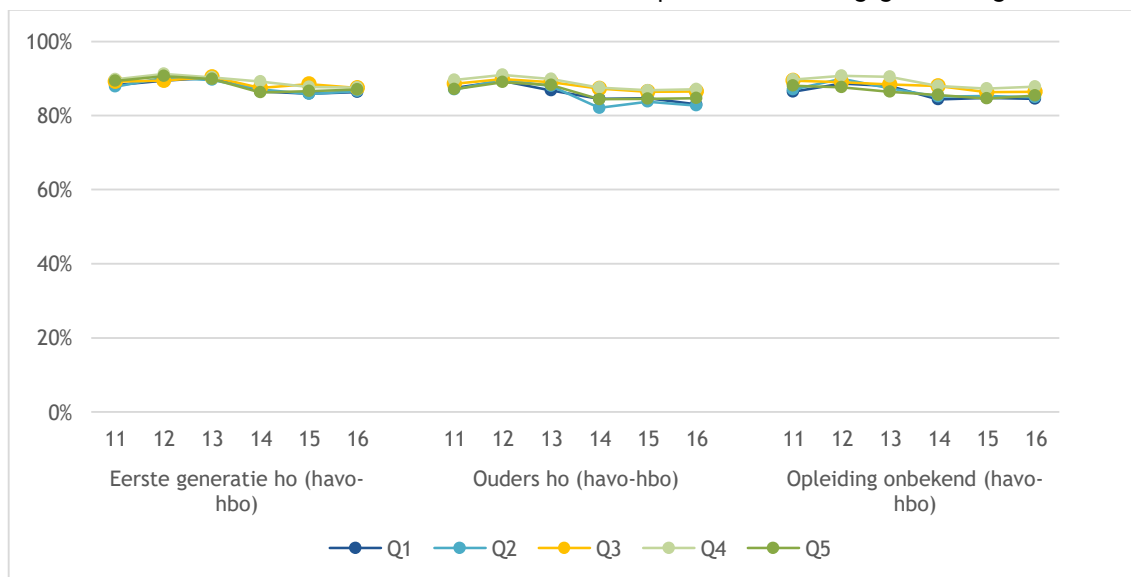
Aanvullende analyses (niet weergegeven in de figuur) tonen aan dat studenten die alleen een niveau 4 diploma gehaald hebben vaker doorstromen dan mbo-studenten die meerdere mbo-diploma's hebben gehaald. Daarbij is opvallend dat de doorstroom van stapelaars na de dip in 2014-2015 verder afneemt, terwijl de doorstroom van niet-stapelaars stabiliseert. Mogelijk zien stapelaars binnen het mbo meer op tegen een studie in het hbo dan studenten die na het voortgezet onderwijs direct zijn begonnen aan een niveau 4 opleiding.

Voor mbo-gediplomeerden speelt de afweging tussen studeren en werken sterker dan voor havo- en vwo-scholieren; zij zijn immers arbeidsmarktgekwalificeerd. Met een aantrekkende arbeidsmarkt kan dit voor sommigen een aanleiding zijn om eerder te kiezen voor werken in plaats van studeren. Om de vraag te beantwoorden of dit zo is, in hoeverre financiële aspecten hierbij een rol spelen en om deze afweging goed in kaart te brengen, heeft OCW nader onderzoek uitgezet. Onderdeel van dit onderzoek is een analyse van de arbeidsmarktpositie en het inkomen van mbo-4 studenten die na het behalen van het diploma zijn gaan werken. De eerste resultaten uit dit onderzoek wijzen erop dat de afname van de doorstroom naar het hbo gepaard gaat met een grotere doorstroom naar de arbeidsmarkt en dat er de laatste jaren sprake is van een loonstijging voor mbo-afgestudeerden. Zonder te concluderen dat dit de belangrijkste reden is om te kiezen voor een baan, kan wel worden vastgesteld dat de arbeidsmarkt voor mbo-studenten aantrekkelijker is geworden en sterker de concurrentie zal aangaan met de keuze om te studeren.

Dit onderzoek verschijnt deze zomer en kijkt vanuit de mbo-hbo-doorstroom naar het effect dat studiefinanciering en de arbeidsmarkt hebben op de keuzes van mbo'ers. Het is lastig om de omvang van de causaliteit tussen de invoering van het leenstelsel en de doorstroom aan te tonen, omdat er sprake is van conjunctuureffecten op de arbeidsmarkt en er al sinds 2006 een licht dalende trend zichtbaar is van de doorstroom vanuit mbo naar hbo. Daarnaast spelen veel vernieuwingen in het mbo, zoals de intensivering en verkorting van mbo-4 opleidingen, mogelijk een rol bij de doorstroom.

### 5.2.2 Doorstroom van havo en vwo naar het hoger onderwijs

De doorstroom naar het hbo na het behalen van een havo-diploma wordt weergegeven in figuur 5.2.

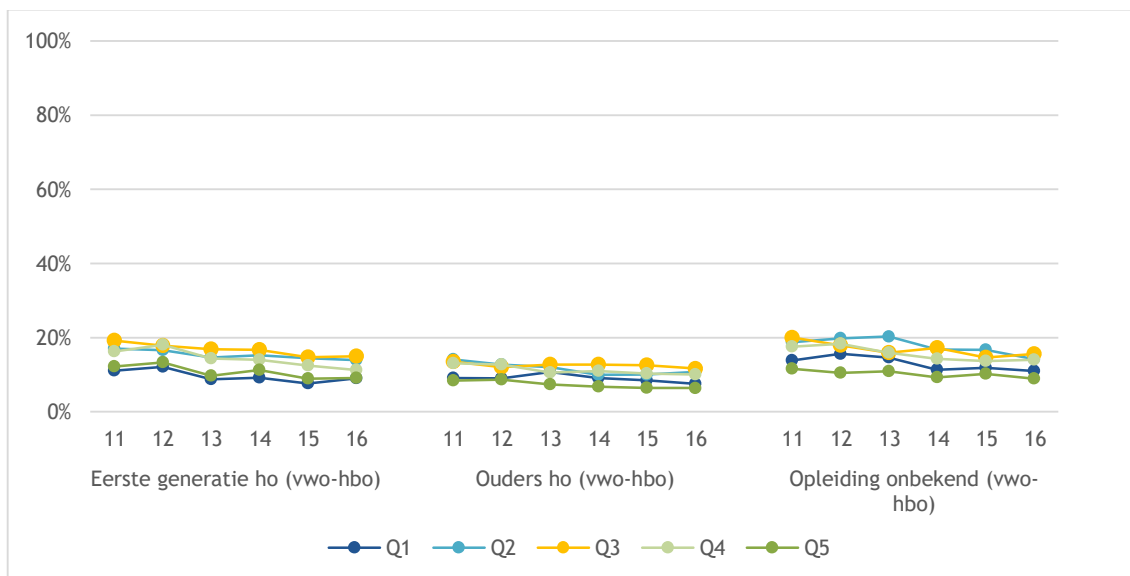


Figuur 5.2: Percentage doorstroom naar hbo na havo-diploma naar diplomajaar en opleidings- en inkomensniveau ouders (bron: CBS-microdata)

Ook in figuur 5.2 is een uitsplitsing gemaakt naar diplomajaar en opleidings- en inkomensniveau van de ouders. Over de verschillende groepen heen kunnen we vaststellen dat de doorstroom vanuit de havo naar het hbo in studiejaar 2014-2015 heel licht is afgenomen en sindsdien stabiel is. Alle kwintielen laten eenzelfde afname in doorstroom zien in 2014-2015 en zijn sindsdien stabiel. We kunnen concluderen dat er geen sprake is van inkomens- en opleidingseffecten bij de doorstroom van havo naar hbo. Over de tijd heen zijn er geen opvallende trends zichtbaar. Hieruit kunnen we concluderen dat de invoering van het studievoorschot hierop nauwelijks tot geen effect heeft gehad.

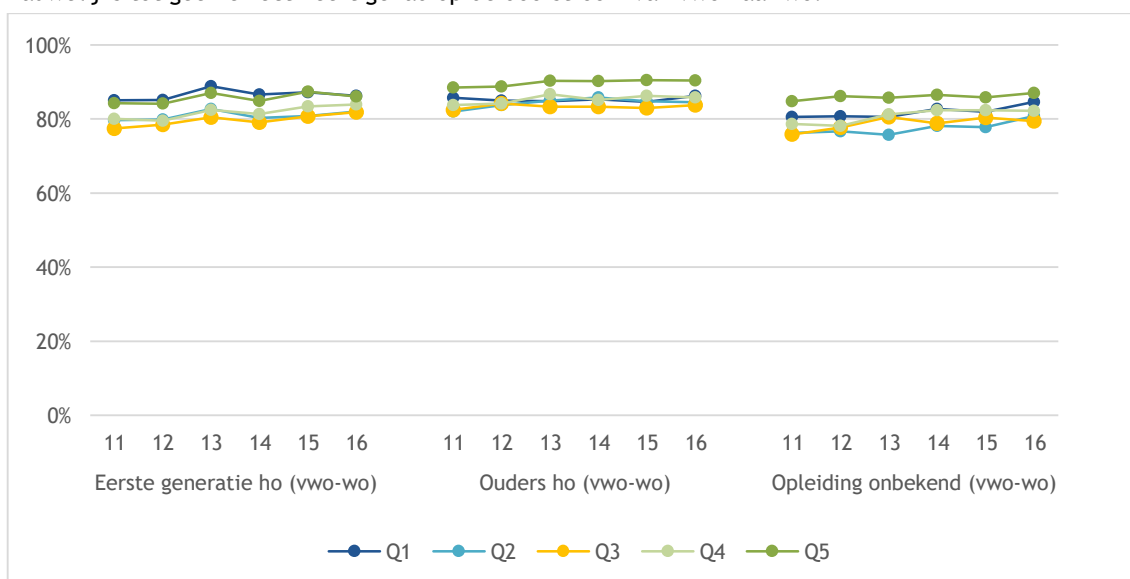
Ten aanzien van de doorstroom van vwo naar hbo lijkt het dat de middeninkomens in beide opleidingsgroepen iets vaker deze keuze maken (figuur 5.3). Het betreft hier de directe en indirecte instroom samen (tot en met eindexamencohort 2016-2017 dat instroomt in resp. 2017-2018 en 2018-2019)<sup>131</sup>. Deze doorstroom daalt licht door de jaren heen. Er is geen relatie met de invoering van het studievoorschot zichtbaar.

<sup>131</sup> De instroomgegevens in studiejaar 2019-2020 waren op het moment dat deze analyses werden uitgevoerd nog niet beschikbaar in de CBS-omgeving.



Figuur 5.3: Percentage doorstroom naar hbo na vwo-diploma naar diplomajaar en opleidings- en inkomensniveau ouders (bron: CBS-microdata)

Figuur 5.4 toont tenslotte de doorstroom van vwo naar wo naar inkomen en opleiding van de ouders. Sinds 2011-2012 stijgt deze licht. Er is een klein verschil naar het opleidingsniveau van ouders: eerstegeneratie-studenten uit het vwo stromen iets minder vaak door naar het wo. Verschillen zijn echter klein. We zagen al in figuur 5.3 dat die laatste groep juist vaker doorstroomt naar het hbo. Over de tijd heen zijn er geen opvallende trends zichtbaar. Hieruit kunnen we concluderen dat de invoering van het studievoorschot nauwelijks tot geen effect heeft gehad op de doorstroom van vwo naar wo.



Figuur 5.4: Percentage doorstroom naar wo na vwo-diploma naar diplomajaar en opleidings- en inkomensniveau ouders (bron: CBS-microdata)

### 5.2.3 Doorstroom van bachelor naar master; hbo-wo

Ook over de doorstroom van bachelor naar master zijn in aanloop naar het studievoorschotstelsel zorgen geuit. Uit de Monitor Beleidsmaatregelen weten we dat de directe doorstroom van wo-bachelorstudenten naar een wo-master al sinds 2010 is verminderd (van 78% naar 66%); verklaring hiervoor was de geleidelijke invoering van de harde knip in 2012 waardoor het minder vanzelfsprekend werd om direct door te stromen naar een aansluitende master binnen dezelfde instelling.

In de Monitor Beleidsmaatregelen 2017-2018 is hier uitgebreid op ingegaan en werd onder andere geconcludeerd dat degenen in het wo die niet direct naar een master doorstroomden meestal niet om financiële redenen afzien van direct doorstromen: voor bijna driekwart van de studenten is het niet direct doorstromen een bewuste keuze. De directe doorstroom van hbo-bachelorstudenten naar een master is laag (10%). Zij moeten meestal een schakelprogramma volgen en stromen daarom nauwelijks rechtstreeks door naar een wo-master. Als voornaamste redenen om af te zien van een master geeft deze groep aan dat hun bachelordiploma hen voldoende kwalificeert voor de arbeidsmarkt, maar ook financiële argumenten en een aantrekkelijke arbeidsmarkt worden genoemd. De reden dat een master te duur is wordt steeds minder vaak genoemd. Ook de indirecte doorstroom is een stuk lager dan die van wo-studenten.

Een andere zorg was dat meerjarige masters zwaarder zouden worden geraakt door het leenstelsel. Mede dankzij een toename van het aanbod kiest inmiddels 45 procent van alle voltijd bachelor-ge diplomeerden voor een meerjarige master en dit aandeel stijgt nog steeds licht. Voornaamste redenen om af te zien van een meerjarige master zijn een gebrek aan interesse en het feit dat de gewenste master niet als meerjarige master wordt aangeboden. De instroom in de eerstegraads lerarenopleidingen en onderwijsmasters binnen het hbo is na een aantal jaren van daling recent weer aan het stijgen. Ook de instroom in de meerjarige educatieve master in het wo is het laatste jaar iets gestegen.

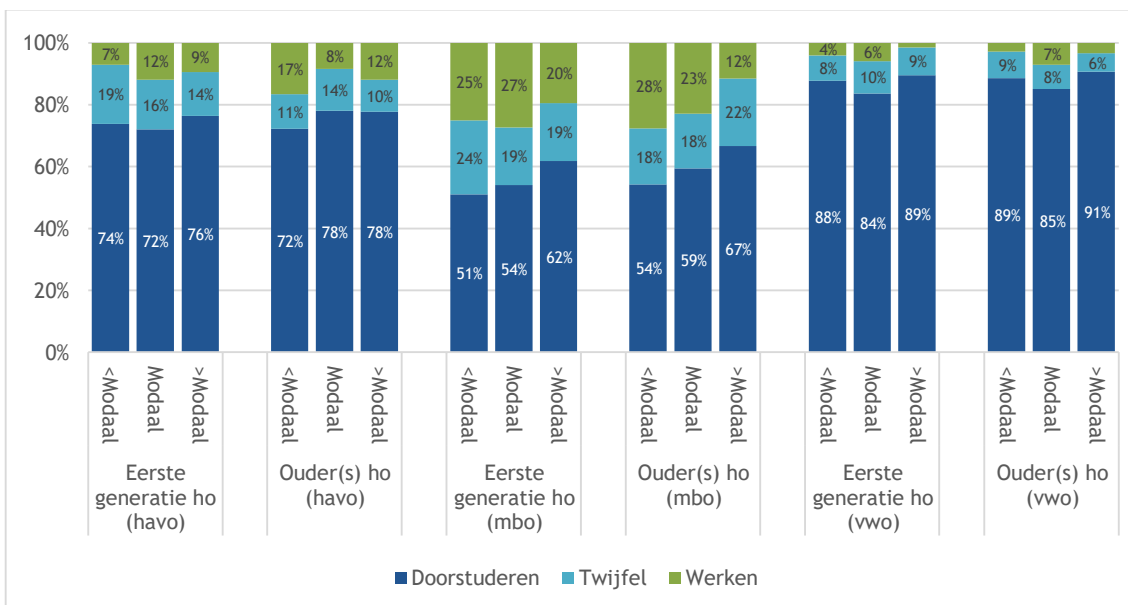
### 5.3 De invloed van studiefinanciering op het keuzegedrag van (aankomende) studenten

In dit onderdeel bekijken we de invloed van het studiefinancieringsstelsel op de keuzes die (aankomend) studenten maken. We bekijken hiervoor of (aankomend) studenten zich belemmerd voelen bij de keuze om te gaan studeren, in hoeverre mbo en vo-scholieren ervoor kiezen om door te studeren en wat de redenen zijn om af te zien van (door)studeren. Indien men wel de keuze maakt om verder te studeren bekijken we welke strategieën er worden gehanteerd om de kosten van studeren op te vangen. Tenslotte gaan we na of de woonsituatie is veranderd na de invoering van het studievoorschot.

#### 5.3.1 Keuzes van aankomende studenten

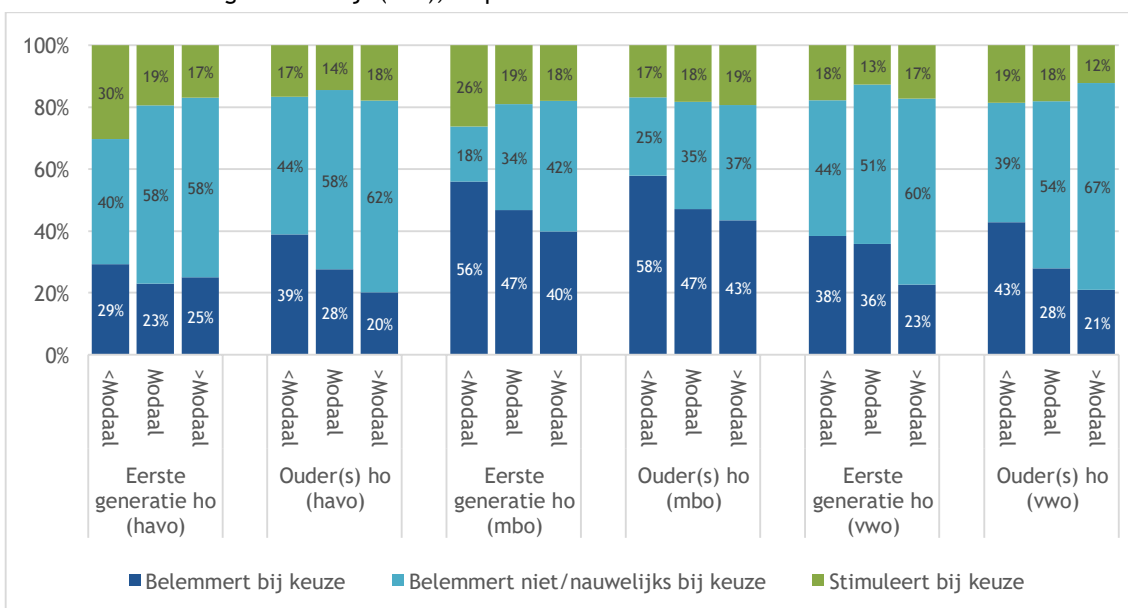
Aan aankomend studenten zelf is gevraagd hoe groot de kans is dat zij zullen kiezen voor een opleiding in het hoger onderwijs. De kans op doorstuderen is voor mbo-studenten kleiner dan voor havo of vwo (57% voor mbo-studenten, 76% voor havo en 90% voor vwo). Uiteraard hebben mbo-studenten een diploma om te starten op de arbeidsmarkt en is er de laatste jaren sprake van sterk een aantrekkelijke arbeidsmarkt.

Dat maakt voor deze groep de afweging anders dan voor havo- of vwo-scholieren. Op basis van achtergrondkenmerken is daarom nagegaan of financiële belemmeringen mogelijk een rol spelen bij de keuze om wel of niet door te studeren. Zowel het inkomen als het opleidingsniveau van de ouders spelen bij mbo-studenten een rol bij de keuze om door te studeren (figuur 5.5). Over het algemeen kiezen mbo-studenten uit gezinnen met een bovenmodaal inkomen vaker om door te studeren. Ook hebben eerstegeneratie-mbo-studenten een kleinere kans om door te stromen. Dit hoeft overigens niet direct te betekenen dat financiële motieven hieraan ten grondslag liggen. Voor ouders die zelf hoger onderwijs hebben genoten is het mogelijk ook vanzelfsprekender dat zij dit onderwijsniveau ook nastreven voor hun kinderen. Voor de eerste generatie mbo-studenten uit gezinnen met een middeninkomen geldt dat ze qua kansen op doorstromen meer op de lagere dan op de hogere inkomensgroepen lijken. Daarnaast valt op (niet in figuur) dat vwo-scholieren met laagopgeleide ouders meer de neiging hebben om te kiezen voor het hbo dan vwo-scholieren met hoogopgeleide ouders.



Figuur 5.5: Kans op doorstuderen: eindexamenkandidaten in havo, mbo en vwo naar inkomen en opleidingsniveau van de ouders

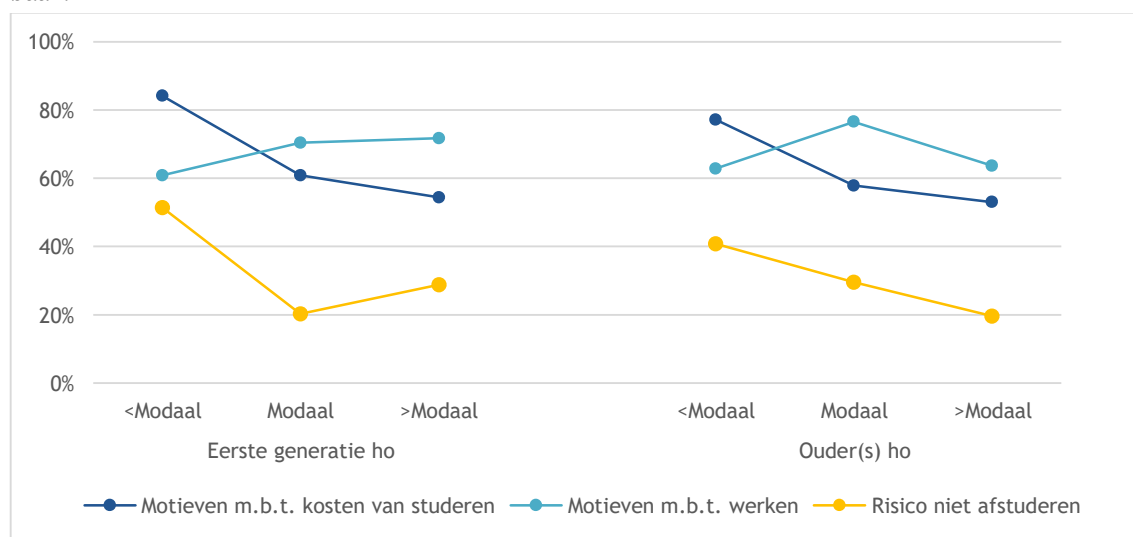
In de enquête onder (aankomend) studenten is gevraagd naar de mate waarin studiefinanciering het keuzegedrag van aankomend en zittende studenten heeft beïnvloed. Het gaat hier om een inschatting die aankomend studenten maken over de invloed van studiefinanciering terwijl zij zelf nog in het studiekeuzeproces zitten. Bovendien zegt dit niets over of zij straks feitelijk zullen doorstromen of niet. Het geeft een beeld van wat de impact is van studiefinanciering in het afwegingsproces. Voor zes van de tien scholieren uit havo en vwo speelt studiefinanciering geen enkele rol in de keuze om wel of niet te gaan studeren (geen stimulans, geen belemmering). Bij mbo-studenten speelt in 38 procent van de gevallen studiefinanciering geen enkele rol. Figuur 5.6 laat zien dat met name studenten die afkomstig zijn uit het mbo aangeven dat het studiefinancieringsstelsel voor hen een belemmering vormt bij de keuze om door te stromen naar het hoger onderwijs (47%); 22 procent ziet het als een stimulans.



Figuur 5.6: Mate waarin de mogelijkheden van studiefinanciering belemmerend of stimulerend hebben gewerkt bij de keuze om te gaan studeren voor eindexamenkandidaten in havo, mbo en vwo (geen significante opleidings- en inkomenseffecten)

Van de havisten ziet 24 procent in het studiefinancieringsstelsel belemmeringen om door te stromen (figuur 5.6); in het vwo is dat een kwart. Analyses naar inkomens- en opleidingseffecten op deze keuze tonen aan dat er geen significante verschillen zijn geconstateerd in de mate waarin men in het studiefinancieringsstelsel een belemmering ziet om door te stromen. Kortom: met name de mbo-studenten zien het studiefinancieringsstelsel als een belemmerende factor bij de keuze om te gaan studeren. Dat studiefinanciering sterker meeweegt is logisch omdat deze groep een alternatief heeft. Dit zegt echter niets over hun feitelijke keuze. Het ervaren van belemmering van het studiefinancieringsstelsel bij hun keuze laat geen samenhang zien met de financiële achtergrond van de ouders.

De verwachting om niet te gaan studeren komt vaker voor bij mbo-studenten dan bij scholieren uit havo en vwo. Aan mbo-studenten die (naar verwachting) niet gaan doorstuderen, is gevraagd hiervan wat de reden is. De studenten konden meerdere redenen aankruisen. Deze redenen zijn onderverdeeld in factoren die te maken hebben met de kosten van studeren en factoren die te maken hebben met de wens om te werken. Het gaat hier om een hypothetische situatie waarin ze zeggen af te gaan zien en welke reden daarachter zit. Om beter zicht te krijgen op de combinatie van deze factoren geeft figuur 5.7 een beeld van hoe studiefinancieringsaspecten bij het afzien van studeren, zich tot elkaar verhouden. Twee derde van de mbo-studenten kruiste één van de motieven aan die met studiefinanciering of de kosten van studeren te maken had (te duur, wil niet lenen, risico op terugbetalen). Deze groep is groter onder mbo-studenten uit de lagere inkomensniveaus (88% vs. 50%). Het afzien van een studie vanwege het risico dat beurs en ov moeten worden terugbetaald indien de studie niet wordt afgerond wordt veel vaker als reden genoemd door mbo-studenten met ouders in de twee laagste inkomensgroepen (41%) dan bij de middeninkomens of hoogste inkomens (beide ongeveer 25%). Deze verschillen zijn significant. Voor bijna zeventig procent van de mbo-studenten geldt dat zij liever willen werken, geld willen verdienen of vooruitzicht hebben op een baan.



Figuur 5.7: Belang van kosten van studeren of werken bij de afweging om af te zien van verder studeren (alleen mbo-studenten naar inkomensniveau van de ouders)

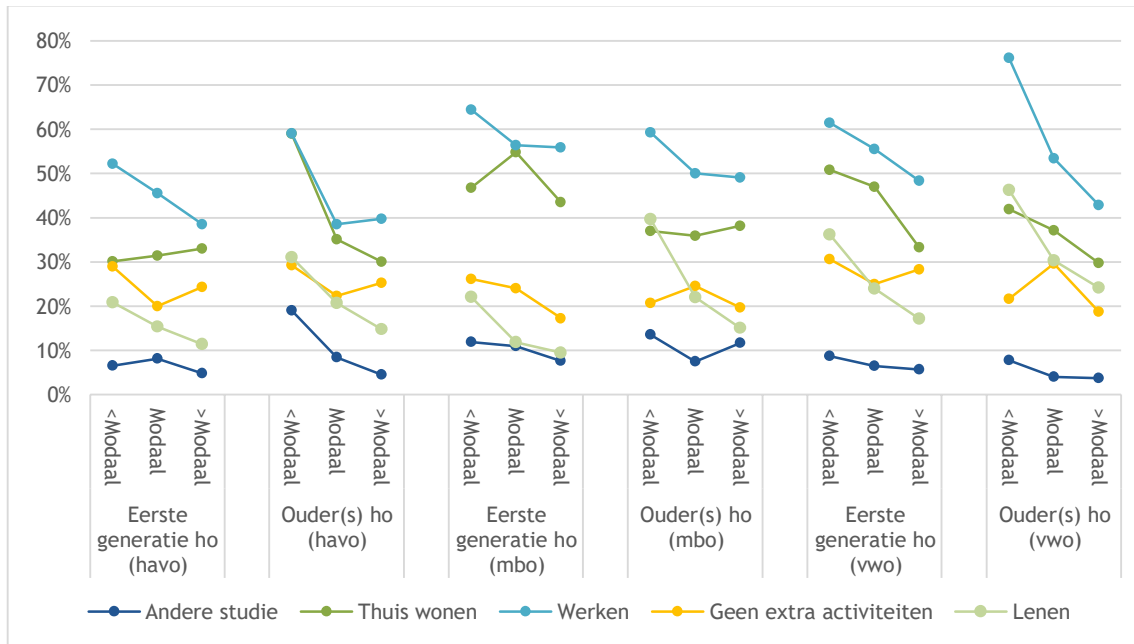
Bij de keuze om niet te gaan studeren, geldt voor mbo-studenten dat de kosten van studeren vaker een rol spelen. Vooral bij de laagste inkomenscategorieën is dit een argument dat sterk meeweegt.<sup>132</sup> Aan alle respondenten voor wie de kosten van studeren (mede) een rol speelden (dus ook aan havo- en vwo-scholieren), is gevraagd om het antwoord toe te lichten. Onderstaand een samenvatting van deze toelichting.

<sup>132</sup> Van havo- en vwo-scholieren is de groep die niet verwacht niet door te studeren gering om nadere analyses op uit te voeren. Toch zien we ook bij havo-scholieren een indicatie van deze inkomenseffecten bij de keuze om wel of niet te gaan studeren (voor vwo-scholieren is er geen significant verschil vastgesteld).

Van de ruim 560 scholieren of mbo-studenten die opgeven niet te willen doorstuderen vanwege de kosten van studeren noemt ruim een kwart dat ze geen schulden of lening willen aangaan: 'Ik heb liever geen schulden'. Een op de tien noemt dat zij geen lening of schuld willen vanwege het risico dat je loopt op terugbetalen als je geen diploma haalt of dat je kans op een hypotheek kleiner worden als je een schuld hebt. Ruim twintig procent vindt dat studeren te duur is, dat de totale kosten van studeren en een lening te hoog zijn. 'Ik wil gaan studeren, maar het is erg duur' en 'Studeren is duur. Je moet rekening houden met boeken, laptop, ov en een kamer.' Vijftien procent ziet mogelijke problemen om de lening af te betalen, bijvoorbeeld vanwege onvoldoende baanzekerheid. Nog eens vijftien procent is van mening dat men te lang aan de lening vast zit: 'Ik heb er geen zin in dat ik dat nog 35 jaar lang schulden moet afbetalen terwijl ik dan ook nog een hypotheek en andere vaste lasten heb.' Zo geeft een respondent aan 'Ik zou misschien hbo na mijn mbo willen doen, maar omdat ik nu al een studieschuld heb maak ik me zorgen over nog meer schuld en hoe ik het ga terugbetalen. Ook maak ik me zorgen over een hypotheek.' De vrees dat het door een (hoge) studieschuld onmogelijk wordt om een hypotheek te krijgen, wordt door dertien procent van de respondenten gedeeld. Zeven procent van de respondenten geeft aan studeren te duur te vinden of niet te willen lenen vanwege het risico alles terug te moeten betalen als het diploma onverwacht toch niet behaald wordt: 'Hbo is duur en ik ben bang dat ik het niet haal. Om daarna ook nog eens met schulden te zitten voor iets wat ik niet haalde is vervelend.' Ook zeven procent geeft als reden om niet te willen lenen of studeren te duur te vinden dat een lening terugbetaald moet worden met rente. Men geeft aan hier geen zin in te hebben: 'Lenen kost geld, dit heeft te maken met de rente die over het bedrag komt.' Vijf procent van hen geeft aan prestatiedruk of stress te ervaren door de lening. Zo stelt een student; 'Lenen zorgt voor extra financiële stress. Onnodige stress wil ik het liefste vermijden. Als deze stress er niet was dan zou ik doorstuderen, maar ik denk dat ik voor nu niet ga doorstuderen'. Een ander verwoordt het als volgt; 'Lenen kan veel stress geven en door te studeren wordt de lening alleen maar groter en de druk dus hoger'. Voor vijf procent schrikt de lening af om nog door te gaan studeren, sommige scholieren of mbo-studenten worden weerhouden van doorstuderen vanwege de lening: 'Kijkend naar hoelang een hbo-studie duurt en het geld dat dit kost, houdt dit mij best tegen om een vervolgstudie te volgen op het hbo.' Overige redenen die door respondenten genoemd zijn als toelichting op de keuze dat ze studeren te duur vonden of dat men niet wil lenen, zijn dat doorstuderen niet meer oplevert dan werken en dat lenen dan niet nodig is ('Doordat ik geen aanvullende beurs zal krijgen en dus al het geld voor mijn studie moet lenen, blijf ik met een hoge schuld zitten. Verder studeren wordt dan gewoonweg te duur, waardoor ik er eerder voor zou kiezen om te gaan werken.').

Op de vraag welke keuzes de scholieren en mbo-studenten (die van plan zijn door te studeren) denken te gaan maken vanwege de kosten van studeren antwoordt bijna de helft (48%) veel te gaan werken; ruim een derde blijft thuis wonen (36%) en bijna een kwart (23%) zal afzien af van extra activiteiten. Eén op de vijf zegt veel te gaan lenen. Een andere studie kiezen dan gewenst komt incidenteel voor (7%). Er is een variantieanalyse uitgevoerd waarin is gekeken wat er het meest toe doet (het opleidingsniveau of het inkomen van de ouders) en of er verschillen zijn naar vooropleiding. Met uitzondering van thuis blijven wonen en het afzien van bestuurlijke activiteiten (deze strategieën gelden voor alle niveaus) zijn alle verschillen tussen de onderwijstypen significant. Dat wil zeggen dat de strategieën in bepaalde niveaus vaker worden toegepast dan in andere niveaus. Als onderscheid gemaakt wordt naar inkomensniveau van de ouders worden alle strategieën significant vaker toegepast door mbo-studenten (met uitzondering van lenen en afzien van extra activiteiten) en minder vaak door alle respondenten met ouders uit de hogere inkomensgroepen. Vwo-scholieren kiezen vaker voor lenen.

Om beter zicht te krijgen op de combinatie van het opleidingsniveau van de ouders en het inkomen geeft figuur 5.8 een beeld van hoe deze aspecten zich tot elkaar verhouden. Wat opvalt is dat bij vwo-scholieren het inkomen van de ouders een sterke rol speelt bij de verschillende strategieën. Voor scholieren met hoogopgeleide ouders die minder dan modaal verdienen wordt de 'werkstrategie' in bijna tachtig procent van de gevallen genoemd. Voor dezelfde groep bij de havisten is dit zestig procent. In het mbo speelt het inkomen voor veel strategieën een niet zo grote rol (behalve bij lenen) en is met name het opleidingsniveau van de ouders een verklaring voor de verschillen. Over het algemeen kan worden gesteld dat door alle groepen de 'werkstrategie' het vaakst wordt genoemd om de kosten van het studeren te dekken.



Figuur 5.8: Verwachte strategieën van mbo-studenten en scholieren vanwege de kosten van studeren naar opleidingsniveau en inkomen van de ouders n=2.648.

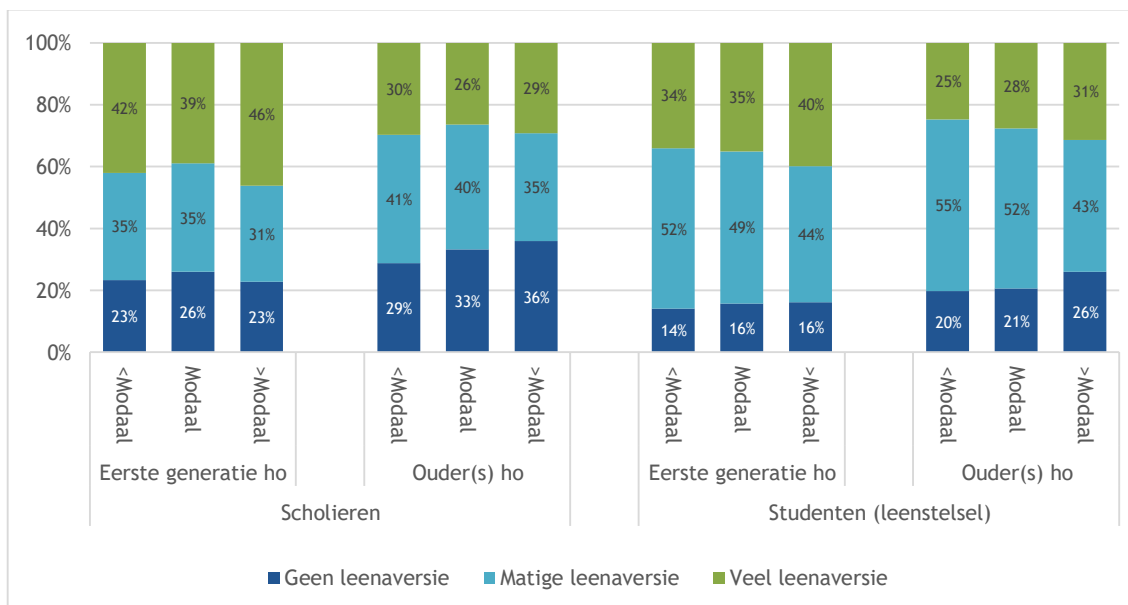
### 5.3.2 Leenaversie

Een grote weerstand tegen lenen zou een rol kunnen spelen bij de keuze om te gaan studeren. In de Monitor Beleidsmaatregelen komt leenaversie niet als doorslaggevende reden naar voren voor jongeren om af te zien van een studie in het ho. Onder mbo-studenten bleek leenaversie wel groter te zijn dan onder havisten en vwo'ers en de intentie om in het ho verder te studeren juist kleiner. Gevraagd naar de motieven van mbo-studenten om niet door te studeren, blijkt dat te hoge studiekosten en leenaversie op de tweede plek staan; na de wens om te gaan werken. Ook bleek uit de monitor dat ouders van mbo-studenten bij twijfelaars een grote rol spelen in de keuze om al dan niet naar het hoger onderwijs te gaan. Het afraden van lenen door ouders komt met name voor onder hbo-studenten en studenten met een mbo-achtergrond; principiële bezwaren tegen lenen komen vaker voor bij eerstegeneratiestudenten en hbo-studenten.

Dit nieuwe onderzoek laat zien dat leenaversie meer voorkomt bij (studenten en scholieren met) laagopgeleide ouders dan bij gezinnen waar ouders hoogopgeleid zijn. Ook hier komt naar voren (figuur 5.9) dat leenaversie uitsluitend is gerelateerd aan het opleidingsniveau van de ouders en niet aan het inkomen. Verschillen tussen de inkomens zijn niet significant. Bij scholieren en studenten van wie de ouders hoger onderwijs hebben genoten, is het aandeel met een weerstand tegen lenen het kleinst.

In hoeverre speelt leenaversie een rol van betekenis in de afweging om door te studeren? De relatie tussen de doorstroomintentie, achtergrondkenmerken, schoolprestaties en leenaversie is nader bestudeerd door middel van een logistische regressieanalyse (zie voor details bijlage tabel 10 in bijlage 3). Hieruit komt naar voren dat de doorstroomintentie (zo zagen we ook eerder) met name voor mbo-studenten veel minder vanzelfsprekend is. Dit effect is groot, maar ook logisch omdat deze groep een reëel alternatief heeft op een baan. Bovendien laten scholieren en mbo-studenten de intentie om door te stromen sterk afhangen van hun leerprestaties: zijn die goed, dan is de kans om te gaan studeren groter. De intentie om door te studeren is ook meer aanwezig bij studenten met draagkrachtige ouders. Het kleinste (maar wel significante) effect zie we bij leenaversie: boven op alle andere effecten zijn studenten en scholieren met leenaversie minder geneigd om te kiezen voor een opleiding in het hoger onderwijs.





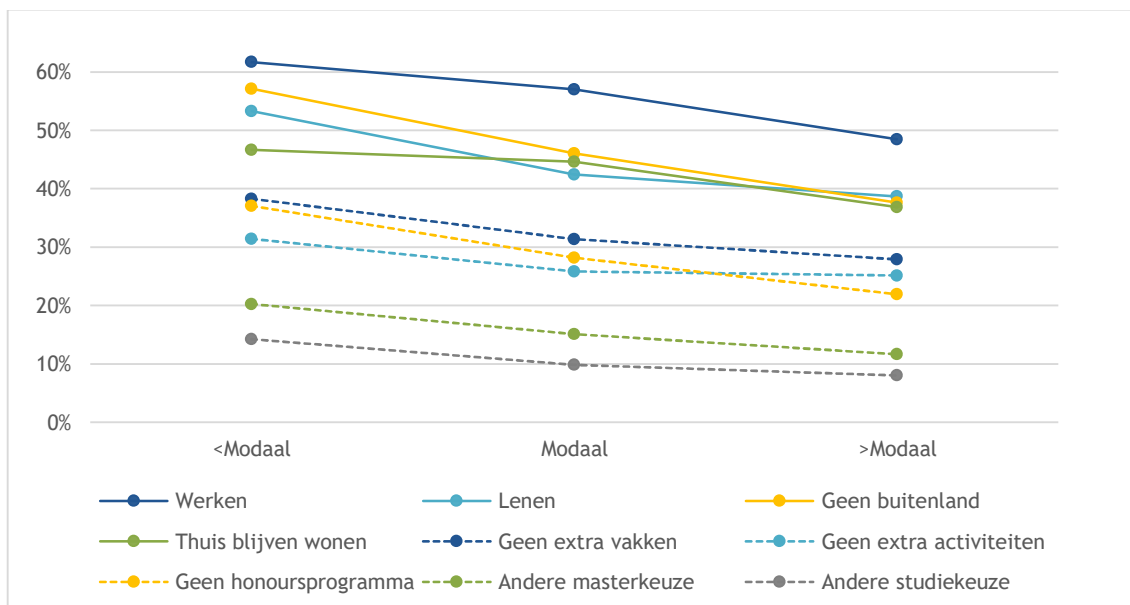
Figuur 5.9: Percentage scholieren dat geen, matig of veel leenaversie heeft naar opleidings- en inkomensniveau van de ouders

### 5.3.3 Keuzes van huidige studenten

Welke strategieën hanteren huidige studenten onder het leenstelsel om de kosten van studeren op te vangen? Hoe financieren studenten de kosten van studeren? We vroegen studenten welke van de volgende strategieën zij toepassen: kozen ze een andere studie dan ze zich hadden voorgenoemd; is men thuis blijven wonen, meer gaan werken, meer gaan lenen? Zien studenten af van extra activiteiten zoals bijvoorbeeld bestuurswerk, extra vakken, een honoursprogramma? Kiezen ze een andere master dan voorgenoemd, ziet men af van het opdoen van buitenlandervaring? Bij alle strategieën is nagegaan wat verschillen zijn naar het inkomens- en opleidingsniveau van de ouders (figuur 5.10). Dit geeft antwoord op de vraag: welke ouderkenmerken zijn hierop van invloed: inkomen, opleiding of beide?

- meer werken (54%)
- niet naar buitenland (45%)
- lenen (43%)
- thuis blijven wonen (41%)
- geen extra vakken of minor (31%)
- geen honoursprogramma (27%)
- geen bestuurswerk of extra activiteiten (27%)
- andere master dan gewenst (14%)
- andere studie dan gewenst (10%)

Meer dan veertig procent van de studenten noemt dat zij meer gaan werken, niet naar het buitenland gaan, gaan lenen of thuis blijven wonen. Het afzien van extra activiteiten of extra opleidingsonderdelen wordt genoemd door ongeveer dertig procent van de studenten. Het effect op het type studie dat men kiest is gering. Figuur 5.10 toont de strategieën van studenten die onder het leenstelsel vallen, onderscheiden naar het inkomensniveau van de ouders. Over het algemeen laten de resultaten zien dat alle strategieën significant vaker worden toegepast door studenten met minder draagkrachtige ouders. Belangrijkste conclusie is dat hoe lager het inkomen, des te vaker strategieën worden ingezet om de studie te kunnen financieren.



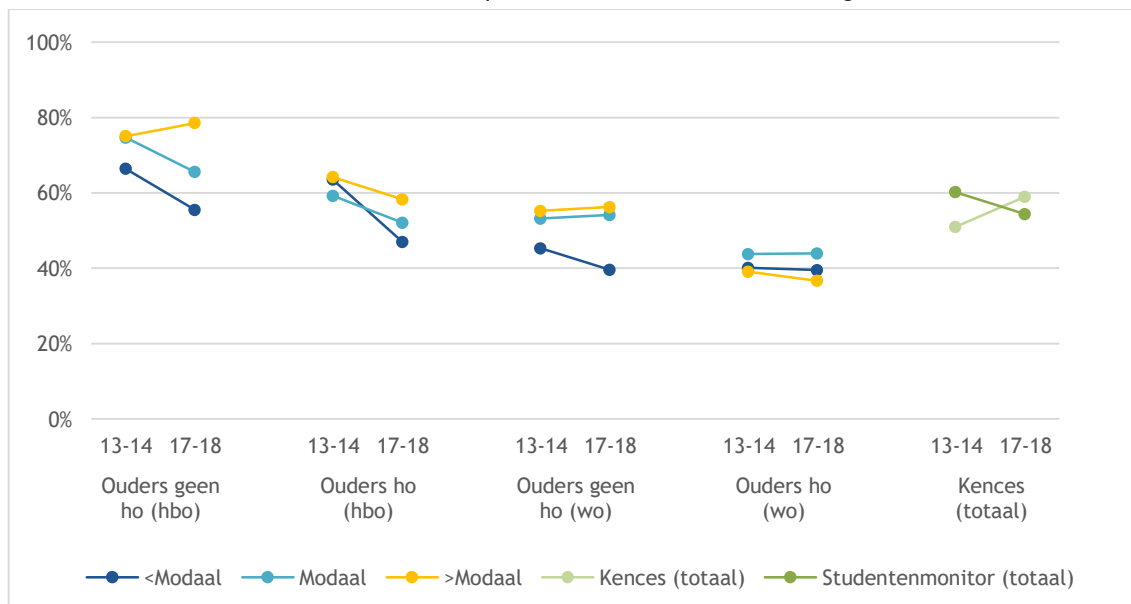
Figuur 5.10: Strategieën die studenten (leenstelsel) hanteren vanwege de kosten van studeren naar inkomen van ouders (n=12.006)

Uit deze enquête blijkt dat het aandeel studenten dat als strategie aangeeft om thuis te blijven wonen substantieel is (41%). Hier is tevens sprake van een interactie-effect: studenten uit gezinnen met hoogopgeleide ouders en een bovenmodaal inkomen geven minder vaak aan dat zij thuis blijven wonen. De keuze om thuis te blijven wonen laat ook verschillen zien tussen eerstegeneratiestudenten en studenten van hoger opgeleide ouders. Bij invoering van het nieuwe stelsel werd door verschillende partijen gevreesd dat studenten minder snel op kamers zouden gaan wonen om kosten te besparen. Over de keuze om op kamers te gaan wonen, stelde het CBS dat het leenstelsel hier tot 2016 invloed op heeft gehad. Het aandeel studenten dat zelfstandig is gaan wonen, was volgens het CBS sinds het wegvallen van de basisbeurs gedaald. Het CBS baseert de analyses op de Basisregistratie Personen (BRP). Het is de vraag of studenten zich nog altijd inschrijven op het studieadres. De noodzaak hiervoor is met het wegvallen van de uitwonende beurs minder groot.<sup>133</sup> Verschillende onderzoeken naar de woonsituatie van studenten laten tegenstrijdige resultaten zien. Volgens de Monitor Beleidsmaatregelen was het percentage eerstejaarsstudenten dat aan het eind van het studiejaar nog thuis woont het hoogst in het jaar van de invoering van het studievoorschot, maar is daarna weer gedaald naar het oude niveau (in 2018). De meest genoemde reden dat eerstejaars bij hun ouders wonen is dat uitwonen te duur is. Eerstegeneratiestudenten noemen deze reden wel vaker dan studenten met hoger opgeleide ouders. In het eerste jaar van het studievoorschot speelden de kosten voor alle groepen sterker een rol dan het jaar er voor en het jaar er na.

Figuur 5.11 toont de feitelijke woonsituatie aan het eind van het eerste studiejaar volgens de rapportage van de studenten zelf. Deze percentages zijn vergeleken met het totaal van de Studentenmonitor en het totaal dat door Kences wordt gerapporteerd. De Landelijke Monitor Studentenhuisvesting 2019 maakt ook melding van een stijging van het aantal studenten dat thuis is blijven wonen. In de Studentenmonitor hoger onderwijs vinden we deze stijging echter niet terug. Dit kan te maken hebben met de ongelijktijdigheid van meten. De Studentenmonitor meet de woonsituatie aan het eind van het eerste studiejaar. Hoewel de studenten in hun strategie aangeven dat zij vaker thuis blijven wonen, zien we op basis van de Studentenmonitor tussen juni 2014 en juni 2018 een daling van het aandeel thuiswonenden in het hbo.

<sup>133</sup> Zie: Landelijke Monitor Studentenhuisvesting 2019. Onderzoek in opdracht van Kences. Hooft van Huijsduijnen, L., Hulle, R. van, Marchal, B., Lelij, M. van der & Zwanenveld, J. (2019). Delft: ABF Research. In deze monitor wordt geconstateerd dat ongeveer zeven procent van de studenten die op het huisadres staan geregistreerd in de BRP feitelijk uitwonend is.

In het wo is het aandeel stabiel (geen significante stijging of daling). Verschillen tussen de opleidingsniveaus van ouders zijn significant: eerstejaarsstudenten met hoger opgeleide ouders blijven minder vaak thuis wonen dan eerstegeneratiestudenten, zowel in het hbo als in het wo. Overigens kan de beslissing om thuis te blijven wonen meerdere achtergronden hebben. Van degenen die een kamer hebben gevonden, was de actieve zoektijd ongeveer vier maanden. Hierin zijn thuiswonenden die nog op zoek zijn naar een passende woonruimte, niet meegerekend. Bovendien zijn ook de kosten van de woonruimte behoorlijk: Kences meldt dat uitwonende studenten 43 procent van hun beschikbare budget besteden aan woonlasten.



Figuur 5.11: Percentage thuiswonende eerstejaars studenten studiejaar 2013-2014 (hbo n=2.306; wo n=1.104) vergeleken met studiejaar 2017-2018 (hbo n=1.864; wo n=1.089), gewogen voor steekproefafwijkingen

#### 5.4 Tijdbesteding aan betaald werk

Met het studievoorschotstelsel is de bijverdiengrens voor studenten weggevallen, zodat zij meer vrijheid hebben in het maken van keuzes in hun leven wat betreft studeren, wonen, werken en lenen. In de kamerbehandelingen werd de zorg geuit dat door het wegvallen van de basisbeurs studenten meer zouden gaan werken met een negatievere studievoortgang als gevolg. Uit het onderzoek dat Motivaction voor ISO uitvoerde<sup>134</sup> kwam naar voren dat studenten die lenen vaker aangeven te moeten werken naast de studie dan niet leners; zij doen dit om hun studie te bekostigen en uit angst voor een hoge studieschuld. Een groot deel van deze studenten gaf aan hierdoor minder aan sociale activiteiten en nevenactiviteiten deel te kunnen nemen. Deze argumenten speelden ook al voor de invoering van het leenstelsel. Uit de Monitor Beleidsmaatregelen blijkt niet dat studenten na de invoering van het leenstelsel meer zijn gaan werken. Volgens de Monitor Beleidsmaatregelen<sup>135</sup> werkt driekwart van de voltijd bachelorstudenten naast de studie. Het aandeel werkenden in het wo is al jaren stabiel, in het hbo is het percentage sinds 2015-2016 met twee procentpunten gestegen naar 79 procent. Gemiddeld werken bachelorstudenten twaalf uur per week; in het hbo wordt iets meer gewerkt dan in het wo en is het aantal uren de laatste jaren gestegen. Van studenten die meer dan zestien uur per week werken, geeft een derde aan minder tijd aan de studie te besteden en lagere studieresultaten te behalen. Bij de meeste studenten met een baan van minder dan tien uur per week werken, heeft dit naar eigen zeggen nauwelijks invloed op de studie.

134 Motivaction (2019). Impact van het leenstelsel op welbevinden studenten (in opdracht van ISO).

135 Broek, A. van den, Cuppen, J., Warps, J., Termorshuizen, T., Lodewick, J., Brukx, D., Korte, K. de, Ramakers, C. & Mulder, J. (2019). Monitor Beleidsmaatregelen Hoger Onderwijs 2018-2019. Studenten in het hoger onderwijs: stand van zaken studiejaar 2018-2019: doorstroom, instroom,

Door de studievoortgang af te zetten tegen het aantal uren dat studenten werken, kwam inderdaad naar voren dat studenten met een baan van minder dan tien uur per week de hoogste studievoortgang hebben; hoger dan studenten die helemaal niet werken. De studieprogressie daalt wanneer studenten meer dan zestien uur per week werken. Ook uit een onlangs gepubliceerd onderzoek van CPB (mei 2020<sup>136</sup>) komt naar voren dat studenten niet meer zijn gaan werken.

De belangrijkste redenen die werkende studenten noemen voor het hebben van een baan zijn de mogelijkheid om zich iets extra's te veroorloven en het opdoen van werkervaring, gevolgd door het bekostigen van het levensonderhoud; één op de vier gaf aan te werken om hun studie te kunnen betalen. Studenten waarvan de ouders lager opgeleid zijn, werken vaker om het levensonderhoud of de studie te bekostigen. Uit de monitor kwam tevens naar voren dat de gemiddelde studievoortgang de afgelopen jaren geleidelijk iets is gestegen. Bovendien is tussen 2014-2015 en 2016-2017 een stijging te zien in het aantal bachelorstudenten dat zich bovengemiddeld voor de studie inzetten en dat zich bovengemiddeld gemotiveerd voelde. Op basis hiervan is er geen aanleiding te veronderstellen dat studenten meer zijn gaan werken door de invoering van het studievoorschot en als gevolg hiervan hun studievoortgang onder druk is komen te staan. Daarnaast laat de Monitor Beleidsmaatregelen een redelijk stabiel beeld zien van het aandeel studenten dat bestuurswerk verricht en constateren de onderzoekers een lichte stijging over de jaren heen van studenten met studiegerelateerde buitenlandervaring.

## 5.5 Percepties en kennis van studiefinanciering

In deze paragraaf kijken we naar het kennisniveau van het studiefinancieringsstelsel. Vragen hierbij zijn: Hoe kijken (aankomend) studenten en hun ouders aan tegen studiefinanciering? Welke kennis hebben ze over het stelsel? En welke kennis hebben ze niet? Hiervoor is in de dataset een selectie gemaakt van scholieren en mbo-studenten die in het laatste jaar van hun opleiding zitten; n=4.398 (en hun ouders; n=911) en van studenten die vallen onder het leenstelsel; n=12.222 (en hun ouders; n=1.351). In totaal zijn de analyses gebaseerd op 19.034 respondenten. Aan hen zijn twee soorten kennisvragen gesteld: kennis over elementen van studiefinanciering (bijlage tabel 7 in bijlage 3), en kennis over de terugbetalingsregeling. In totaal werden veertien elementen van het stelsel aan de respondenten voorgelegd met de vraag: 'Hoe goed ben je (bent u) op de hoogte van...'.

- wanneer een student een aanvullende beurs kan krijgen?
- hoeveel aanvullende beurs een student maximaal kan krijgen?
- hoe lang een student recht heeft op een aanvullende beurs?
- wanneer een student de aanvullende beurs moet terugbetalen?
- hoe lang een student recht heeft op een ov-kaart?
- wanneer een student de ov-kaart moet terugbetalen?
- hoeveel een student maximaal kan lenen?
- hoe lang een student kan lenen?
- hoe hoog de rente van een studielening is?
- wanneer iemand moet beginnen met aflossen van de studielening?
- hoe berekend wordt hoeveel iemand maandelijks moet aflossen?
- in hoeveel jaar iemand de studieschuld moet aflossen?
- wanneer een studieschuld wordt kwijtgescholden?
- hoe een studieschuld wordt meegewogen bij een hypotheekaanvraag?

Tabel 5.1 toont de percentages respondenten die weinig tot geen kennis hebben van getoonde elementen van studiefinanciering. De gegevens zijn gesorteerd op onderdelen waarvan men de meeste kennis heeft: hoe lang men recht heeft op ov, wanneer de ov-kaart terugbetaald moet worden, wanneer men recht heeft op een aanvullende beurs, de aflossingstermijn van de studieschuld en het bedrag dat men maximaal kan lenen. Het aandeel respondenten dat hiervan weinig kennis heeft ligt tussen de 11 en 29 procent.

136 Bolhaar, J., Kuijpers, S. & Zumbuehl, M. (2020). Effect Wet studievoorschot op toegankelijkheid en leengedrag. Den Haag: CPB

Tussen de dertig en veertig procent van de respondenten (scholieren, studenten en ouders) hebben weinig kennis van de hoogte van de rente op studieleningen, hoe lang een student recht heeft op een lening, wanneer een student start met aflossen en wanneer de aanvullende beurs terugbetaald moet worden. Tussen de 46 en 55 procent geeft aan dat zij nauwelijks tot geen kennis hebben over wanneer de studieschuld wordt kwijtgescholden, de berekening maandelijks aflostermijn, hoe lang men recht heeft op een aanvullende beurs, het maximale bedrag van de aanvullende beurs en hoe studieschuld wordt meegewogen bij een hypotheekaanvraag. Een treffende reactie van een ouder: ‘Best confronterend om in te vullen en te merken dat ik het allemaal niet precies weet en van sommige dingen eigenlijk niks weet’. Er zijn grote verschillen tussen de groepen waarbij we opmerken dat scholieren en mbo-studenten de minste kennis hebben, gevolgd door hun ouders. Daarna volgen de studenten die onder het studievoorschot vallen. De groep met de meeste kennis zijn ouders van studenten die onder het studievoorschot vallen. Zij waren, naar eigen zeggen, van elf van de veertien elementen redelijk tot goed op de hoogte. Studenten in het leenstelsel waren minstens voldoende op de hoogte van tien van de veertien elementen; ouders van scholieren wisten redelijk tot veel van negen van de veertien elementen en scholieren zelf vinden dat zij redelijk tot goed op de hoogte waren van de helft van de gepresenteerde onderdelen van het studiefinancieringsstelsel.

Tabel 5.1: Respondenten met weinig tot geen kennis over onderstaande elementen van het leenstelsel

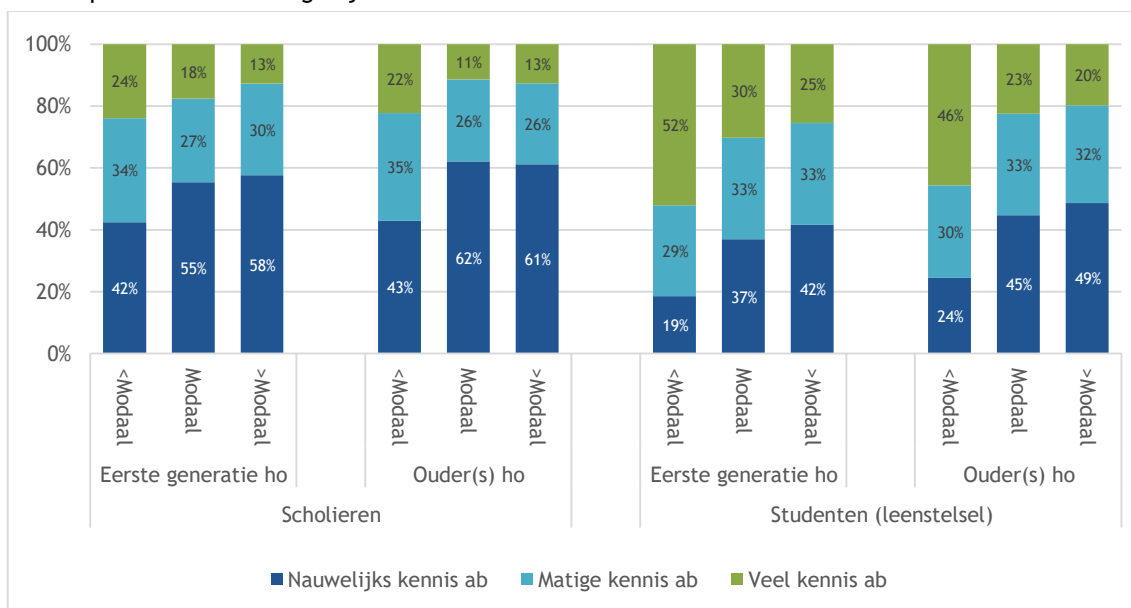
	Totaal	Scholieren	Studenten (leenstelsel)	Ouders scholieren	Ouders studenten (leenstelsel)
Hoe lang recht op ov	11%	19%	8%	17%	7%
Wanneer ov-kaart terugbetalen	19%	36%	12%	27%	15%
Wanneer recht op aanvullende beurs	27%	47%	21%	22%	10%
Duur aflossing	28%	43%	23%	35%	23%
Maximale lening	29%	56%	19%	44%	22%
Hoogte rente studielening	31%	58%	22%	35%	19%
Hoe lang recht op lening	32%	50%	27%	35%	20%
Start aflossing	34%	49%	30%	32%	20%
Wanneer aanvullende beurs terugbetalen	39%	45%	40%	30%	23%
Wegen studieschuld bij hypotheekaanvraag	46%	57%	46%	31%	22%
Maximaal bedrag aanvullende beurs	48%	64%	45%	42%	28%
Hoe lang recht op aanvullende beurs	49%	57%	49%	38%	31%
Berekening maandelijks aflostermijn	53%	61%	51%	50%	42%
Wanneer studieschuld wordt kwijtgescholden	55%	64%	52%	56%	51%

Bron: ResearchNed; OCW beleidsdoorlichting studiefinanciering 2019. Alle verschillen tussen de respondentgroepen zijn significant; n=19.034.

Op basis van deze kennisvragen is een factoranalyse toegepast. Hieruit kwamen twee factoren (zie bijlage tabel 7 in bijlage 3): een factor heeft betrekking op kennis van de aanvullende beurs en de andere factor op alle andere elementen (ov-kaart en leencondities). Figuur 5.13 en figuur 5.12 tonen de percentages respondenten met een gebrekkig kennisniveau ten aanzien van enerzijds de het reisproduct en lening en anderzijds de aanvullende beurs. Bij beide figuren is duidelijk te zien dat scholieren en studenten erg verschillen in hun kennis over het studiefinancieringsstelsel. Bijna de helft van de scholieren heeft nauwelijks kennis van het reisproduct en een lening. Bij studenten geeft een vijfde aan hier geen kennis over te hebben. De kennis van de aanvullende beurs zien we eveneens verschillen tussen scholieren en studenten.

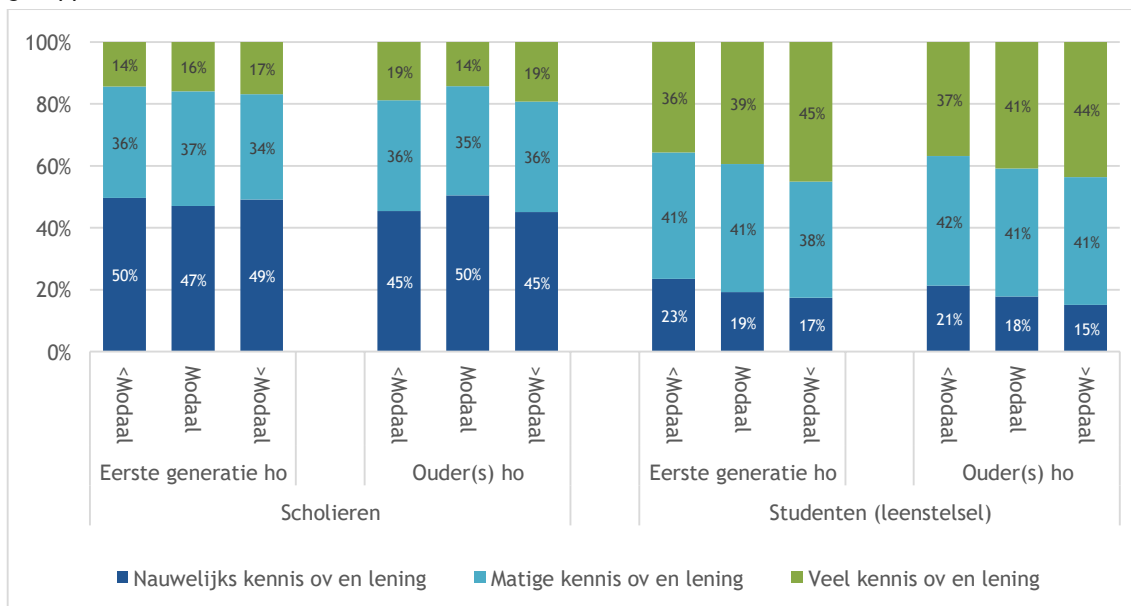
Zijn er verschillen tussen de opleidings- en inkomensniveaus van de ouders? Bij scholieren en studenten zijn deze verschillen er als het gaat over kennis van de aanvullende beurs (figuur 5.12). Die is significant groter als men afkomstig is uit de eerste generatie hoger onderwijs. En ook significant groter bij de lagere inkomens. Dit resultaat is positief, omdat juist deze groep ook recht heeft op een aanvullende beurs.

Daarnaast hebben eerstegeneratiestudenten en studenten uit lagere inkomensgroepen minder kennis van het reisproduct en de lening. Bij scholieren zien we dit verschil niet.



Figuur 5.12: Mate van kennis over de aanvullende beurs bij scholieren en studenten naar opleidingsniveau en inkomen van de ouders

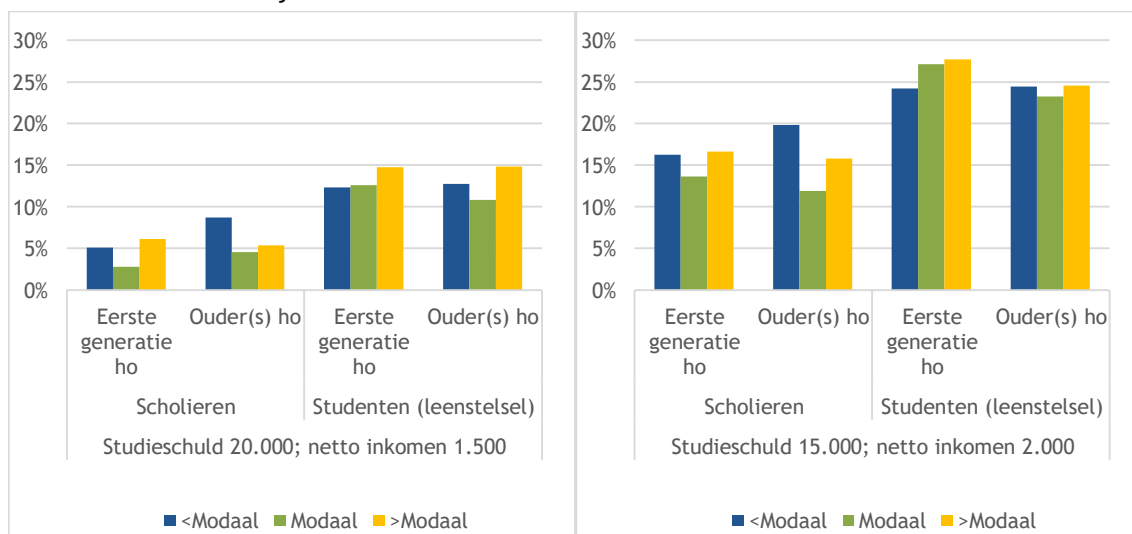
We concluderen dat het algehele kennisniveau van de verschillende onderdelen van studiefinanciering bij studenten, scholieren en hun ouders beperkt is (figuur 5.13). Aspecten rondom de aanvullende beurs zijn beter bekend onder de doelgroepen die hier recht op hebben. Het kennisniveau van overige aspecten van studiefinanciering behoeft vooral verbetering bij mensen zonder achtergrond in het hoger onderwijs. Uit de analyse naar het kennisniveau van studenten, scholieren en hun ouders kwam naar voren dat de kennis over de berekening van de aflostermijnen het meest beperkt is. Hieraan is ook de draagkrachtregeling gekoppeld.



Figuur 5.13: Mate van kennis over het ov en de lening bij scholieren en studenten naar opleidingsniveau en inkomen van de ouders

In de aanloop naar het nieuwe stelsel werden zorgen geuit over persoonlijke problemen waarin (oud-)studenten terecht kunnen komen vanwege hogere en langlopende schulden, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een hypotheek. Met hypotheekverstrekkers is afgesproken dat de wegingsfactor voor studieschulden bij het verstrekken van een hypotheek onder het nieuwe stelsel wordt verlaagd van 0,75 naar 0,45 procent. Dit betekent dat de studieschuld onder het nieuwe stelsel minder zwaar meetelt dan voorheen bij de berekening van het bedrag dat iemand aan hypotheek kan krijgen. Hierdoor is het feitelijk niet moeilijker een hypotheek te krijgen. Hoewel critici van mening waren dat zelfs met de lagere wegingsfactor het moeilijker zou zijn om een goede hypotheek te krijgen onder het nieuwe stelsel<sup>137</sup>, blijkt uit objectieve berekeningen dat dit niet het geval is. Het effect van de verlaging van deze wegingsfactor is groter dan effect van de hogere schuld (zoals werd verwacht). Bijna de helft weet niet hoe de studielening wordt meegewogen bij hypotheekaanvragen. Voor scholieren, studenten en hun ouders is geconstateerd dat deze kennis beter is naarmate de financiële draagkracht in het gezin groter is. Ouders van scholieren en de studenten in het hoger onderwijs weten bovendien meer over de weging van de studieschuld bij een hypotheekaanvraag als zij uit een gezin komen met een achtergrond in het hoger onderwijs.

Om na te gaan in hoeverre respondenten kennis hebben over het effect van de draagkrachtregeling op de maandelijkse termijnen in relatie tot de studieschuld zijn aan alle respondenten hypothetische situaties voorgelegd met de vraag aan te kruisen welk aflostermijn bij welke situatie hoort. Hiervoor werden acht antwoordmogelijkheden voorgelegd.<sup>138</sup> Uit de analyses blijkt dat slechts een klein deel van de respondenten het goede antwoord heeft gegeven (figuur 5.14), nog minder dan de 12,5 procent die je zou verwachten als iedereen gokt. Het maandelijks aflosbedrag dat het vaakst goed is geschat is bij een studieschuld van €15.000 en een maandelijks netto inkomen van €2.000.



Uit de uitkomsten blijkt dat de respondenten het maandbedrag gemiddeld tussen 45 en 60 euro te hoog inschatten. De scholieren maakten de slechtste inschatting (gemiddeld 70 euro te hoog). Voor de scholieren geldt bovendien dat er geen significante verschillen zijn naar het inkomen en het opleidingsniveau van de ouders. Voor de studenten is dit wel het geval, hetzij enkel bij een aantal vragen. Zo blijken de studenten uit de hogere inkomenscategorieën iets vaker het juiste antwoord te geven en dit vooral bij de studenten met ouders die geen hoger onderwijs hebben gevolgd. De conclusie is dat de kennis over de aflossing van de studieschuld verbetering behoeft. Minder dan een op de vijf respondenten geeft het juiste antwoord.

137 Kamerstukken I, 2014/2015, 34035, 17-3

138 De respondenten hadden de keuze tussen de volgende opties: 0 euro, 30 euro, 50 euro, 70 euro, 100 euro, 120 euro, 200 euro, 240 euro bij de opties 20.000 schuld en netto €1.500; 15.000 schuld en netto €2.000; 15.000 schuld en netto €3.000; 30.000 schuld en netto €2.000; 30.000 schuld en netto €3.000. De correcte bedragen zijn achtereenvolgens: 0 euro, 36 euro, 36 euro, 36 euro e 73 euro.



We concludeerden dat doorgaans de inschatting over de aflostermijnen fors te hoog is (zie ook tabel 5.2), soms wel 60 tot 80 procent. Gemiddeld is de afwijking ten opzichte van het correcte bedrag het hoogst bij een hoge studietoelagen en een relatief laag inkomen. Men heeft moeite met het inschatten van de impact van de draagkrachtregeling in relatie tot de schuld en de aflossingsduur. Ouders van studenten hebben de meeste antwoorden goed en zij laten de kleinste afwijking zien. Voor de scholieren en mbo-studenten is de afwijking het grootst.

Figuur 5.14: Percentage studenten en scholieren met goed antwoord naar opleiding en inkomen van de ouders

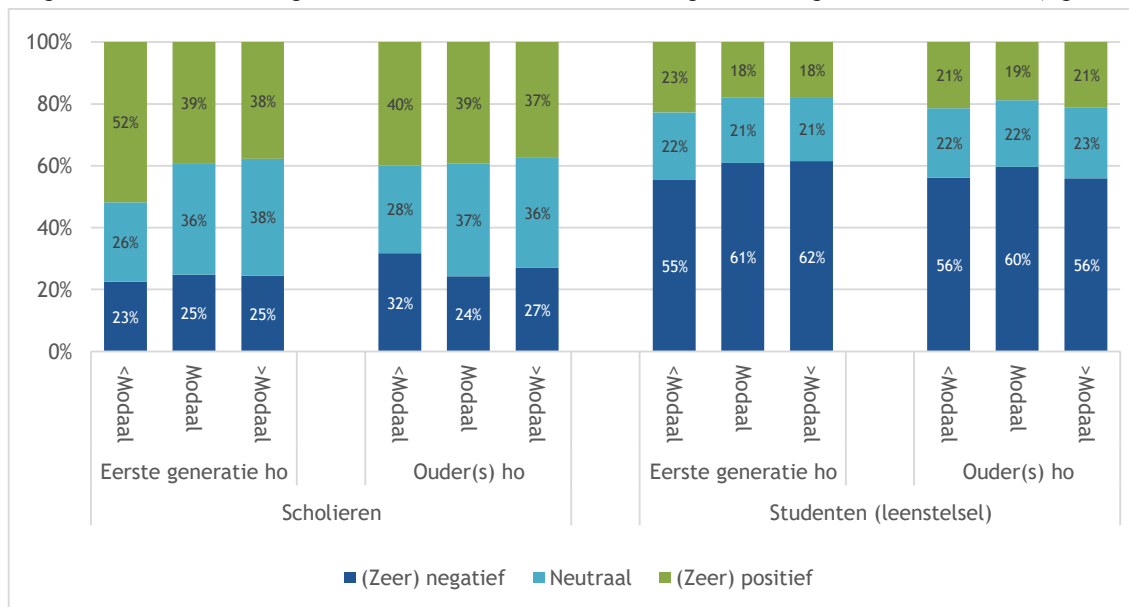
Tabel 5.2: Respondenten met correct aflosbedrag en gemiddeld verschil tussen gegevens aflosbedrag en correct aflosbedrag

	20.000; 1.500	15.000; 2.000	15.000; 3.000	30.000; 2.000	30.000; 3.000
Totaal (% goed)	12%	23%	12%	15%	16%
Scholieren	5%	15%	8%	10%	13%
Studenten	13%	25%	13%	15%	16%
Ouders scholieren	19%	26%	13%	19%	17%
Ouders studenten	22%	30%	17%	20%	20%
Totaal (verschil)	60,39	41,89	68,06	56,85	45,38
Correct bedrag	,00	35,51	36,47	35,51	72,94
Scholieren	75,05	55,98	83,32	71,18	58,12
Studenten	57,24	38,43	63,75	53,81	42,31
Ouders scholieren	53,36	37,86	68,53	50,36	43,75
Ouders studenten	46,07	30,07	57,03	42,29	32,90

Bron: ResearchNed; OCW beleidsdoorlichting studiefinanciering 2019. Alle verschillen tussen de respondentgroepen zijn significant; n=18.921 (4.298 scholieren; 12.222 studenten in leenstelsel; 950 ouders van scholieren; 1.351 ouders van studenten in leenstelsel)



Aan de respondenten is gevraagd een oordeel te geven over het studiefinancieringsstelsel. De vraag luidde: 'Hoe kijk je / kijkt u aan tegen studiefinanciering? Hierbij kreeg men de toelichting 'Studiefinanciering bestaat uit een aantal voorzieningen: de lening, de ov-studentenkaart, de aanvullende beurs en terugbetaling naar inkomen'. De respondenten konden op een schaal van 1 tot 5 aangeven of zij zeer negatief tot zeer positief tegen het stelsel aankijken. Uit de uitkomst komt naar voren dat studenten, vergeleken met de bevroegde scholieren, het studiefinancieringsstelsel negatiever beoordelen (figuur 5.15).



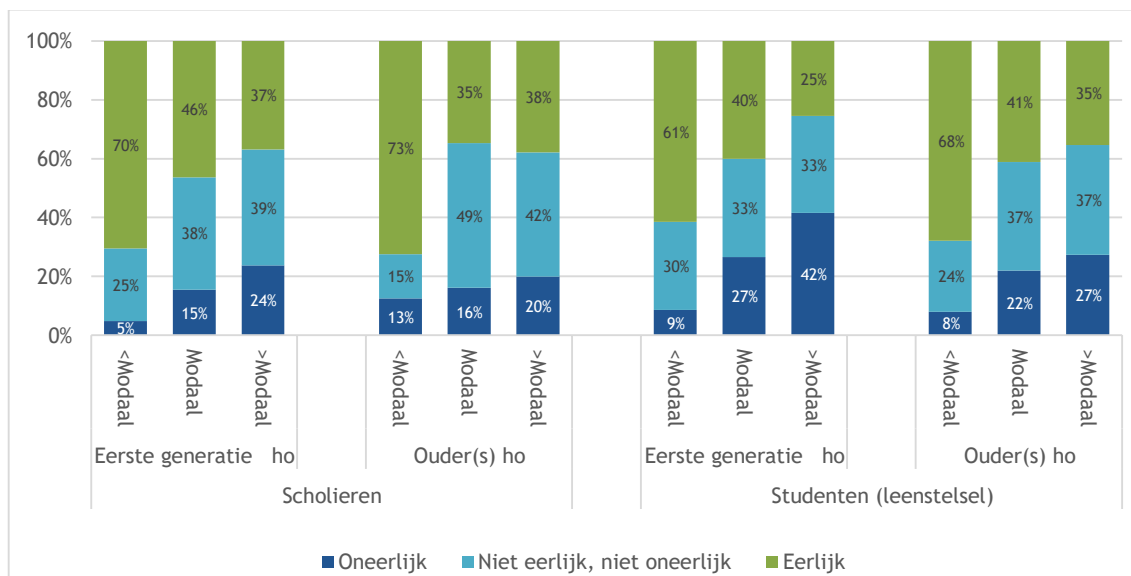
Figuur 5.15: Oordeel over het studiefinancieringsstelsel van verschillende groepen respondenten en scholieren

Meer dan de helft van de studenten staat (zeer) negatief tegenover het studiefinancieringsstelsel. Ongeveer een kwart van de scholieren is (zeer) negatief over het stelsel, meer dan een derde is (zeer) positief. Er zijn bij scholieren en studenten geen significante verschillen gevonden in hun oordeel over het stelsel als gekeken wordt naar het inkomens- en opleidingsniveau van de ouders.

Aan scholieren, mbo-studenten en ho-studenten (leenstelsel) is gevraagd hoe eerlijk zij het stelsel vinden. Dit is gemeten aan de hand van drie vragen:

- Hoe eerlijk vind je het dat studenten met ouders met minder financiële mogelijkheden een aanvullende beurs krijgen?
- Hoe eerlijk vind je het dat studenten met ouders met meer financiële mogelijkheden geen aanvullende beurs krijgen?
- Hoe eerlijk vind je het dat studenten met ouders met meer financiële mogelijkheden van de overheid alleen een studielening krijgen?

Deze drie vragen zijn samengevoegd tot een betrouwbare factor (alpha=0,77). In totaal veertig procent van de respondenten vindt het rechtvaardig dat er binnen het studiefinancieringsstelsel uitzonderingen worden gemaakt voor studenten uit minder draagkrachtige gezinnen en dat de overige studenten alleen kunnen lenen. Er zijn grote verschillen tussen de groepen (figuur 5.16). Allereerst constateren we dat de studenten die onder het leenstelsel vallen het stelsel minder rechtvaardig vinden dan de scholieren. Voorts zien we voor alle groepen dat vooral de hogere inkomensgroepen het stelsel minder rechtvaardig vinden. Binnen de lagere inkomensgroepen zijn de verschillen tussen de opleidingsniveaus kleiner; in de hogere inkomensgroepen vinden de studenten waarvan de ouders een opleiding hebben in het hoger onderwijs het systeem rechtvaardiger dan de lagere opleidingsniveaus.



Figuur 5.16: Percentage respondent(en) dat het studiefinancieringsstelsel al dan niet rechtvaardig vindt (score  $\geq 3,5$  op een schaal van 1-5) naar opleidings- en inkomensniveau

Aan het eind en aan het begin van de vragenlijst is aan de respondenten gevraagd om een oordeel over het stelsel. Het betrof twee identieke vragen. Tijdens het stellen van de kennisvragen over de elementen van studiefinanciering is na beantwoording van de vraag aan de helft van de respondenten (at random) feedback gegeven met de juiste informatie. Dit is gebruikt om na te gaan of deze terugkoppeling een effect heeft op het tweede oordeel over het stelsel. Er is een analyse uitgevoerd waarbij is nagegaan wat het effect is van het ontvangen van feedback over de verschillende elementen van studiefinanciering op dit (tweede) oordeel aan het eind van de vragenlijst. Er is gecontroleerd voor de score op het eerste oordeel. Uit deze analyse komt naar voren dat degenen die feedback hebben ontvangen over de verschillende elementen van studiefinanciering aan het eind van de vragenlijst het stelsel positiever beoordelen. Het geven van feitelijke informatie over studiefinanciering lijkt het oordeel over het stelsel in positieve zin te beïnvloeden (zie ook bijlage tabel 8 in bijlage 3).

## 5.6 Psychisch welbevinden studenten en impact op het toekomstbeeld van studenten

In de aanloop naar het nieuwe studiefinancieringsstelsel was het geen genoemde zorg, maar inmiddels maken studenten en docenten zich zorgen om een mogelijk negatief effect van het leenstelsel op het (psychische) welbevinden van studenten. In dit onderzoek is daarom gevraagd naar de impact van het leenstelsel op stress die studenten ervaren. Over dit onderwerp is veel kortlopend onderzoek gedaan. Het wetenschappelijk fundament hiervan loopt sterk uiteen; resultaten laten een tegenstrijdig beeld zien. Het Jongerenplatform van de SER<sup>139</sup> baseert zich in een rapport begin 2019 op een enquête van Kantar Public<sup>140</sup>, waaruit naar voren komt dat studenten het drukker hebben en iets minder gelukkig zijn dan andere jongeren (die niet studeren). Ook het SCP<sup>141</sup>, aldus SER, concludeerde dat 'studenten zich meer gejaagd voelen dan werkenden, niet-werkenden en gepensioneerden' en Motivaction concludeerde in een onderzoek dat het leenstelsel volgens de studenten zelf een negatieve invloed heeft gehad op hun welbevinden.

Hoewel ze over het algemeen tevreden zijn over hun leven en gezondheid, blijkt dat studenten met een lening vaker prestatiedruk en stress ervaren dan studenten die niet lenen. In dat onderzoek van Motivaction geven leners vaker aan hoge eisen aan zichzelf te stellen en extreme vermoeidheid te ervaren.

139 SER. (2019). Hoge verwachtingen: Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019.

140 Kantar Public (2019) Ontplooiingskansen voor jongeren. Een onderzoek naar de ontplooiingskansen voor jongeren van 16-34 jaar en ervaren knelpunten.

141 SCP (2016) De toekomst tegemoet; Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later.

Een beoordeling van dit onderzoek is opgenomen in bijlage 1. Eind 2019 verschijnen wetenschappelijke onderzoeksresultaten van een onderzoek van Van der Velden e.a. waaruit blijkt dat in de afgelopen tien jaar psychische problemen onder studenten niet zijn toegenomen. Ernstige angst en depressieve symptomen, vermoeidheid en gebruik van de GGZ, komen in 2019 niet vaker voor dan in eerdere metingen. Ook stellen de onderzoekers vast dat psychische problemen bij studenten even vaak voorkomen als bij niet-studerende leeftijdsgenoten.<sup>142</sup>

Naar aanleiding van signalen rondom de toegenomen prestatiedruk, stress en psychische problemen onder studenten heeft het ministerie van OCW opdracht gegeven tot een landelijk onderzoek naar de mentale gezondheid van studenten in het hoger onderwijs. Dit onderzoek wordt in 2020 uitgevoerd door het RIVM, in samenwerking met Het Trimbos Instituut en GGD GHOR Nederland, en vormt de eerste meting voor de monitor mentale gezondheid en middelengebruik. Het onderzoek richt zich op de omvang van stress en mogelijke factoren die stress voorkomen en veroorzaken. Hierin wordt ook gekeken naar het effect van de financiële situatie op de mentale gezondheid van studenten. Het gaat hier om een monitor met vervolgmetingen. Dit onderzoek levert de wetenschappelijke inzichten op basis waarvan de impact van dit probleem kan worden vastgesteld en passende oplossingen kunnen worden gevonden. De resultaten worden eind 2020 verwacht.

In de internationale literatuur zijn er diverse studies die de mentale gezondheid van studenten onderzoeken in relatie tot de studieschuld. Vooral in landen waar het collegegeld relatief hoog ligt en de kosten van levensonderhoud hoog zijn doen veel studenten al langer een beroep op een lening.<sup>143</sup> Het aantal studenten dat leent en de hoogte van deze leningen nemen in deze landen toe en samen met deze toename leeft de bezorgdheid over de eventuele gevolgen op de mentale gezondheid van de student. Eén van de eerste en meest geciteerde studies waarin dit onderwerp centraal staat, is aan het begin van deze eeuw uitgevoerd. In deze studie wordt geen verband gevonden tussen verwachte schulden en geestelijke gezondheid van de student, maar wel lijkt er een relatie te zijn tussen de geestelijke gezondheid van Britse studenten en hun kijk op schulden.<sup>144</sup> Het is daarmee volgens de onderzoekers meer de perceptie van lenen die voor stress zorgt, dan de effectieve hoogte van de studieschuld.

Ook andere studies bouwen hierop voort en hebben de analyses uitgebreid en verfijnd. Deze studies wijzen erop dat er wel een verband is tussen de mentale gezondheid van studenten en het hebben van een lening, maar dat hier meerdere factoren een rol spelen. Een Amerikaanse studie<sup>145</sup> laat zien dat het ouderlijk inkomen van belang is; studenten wier ouders een laag inkomen hebben, lijken meer stress te ondervinden van hun lening dan studenten met rijkere ouders. De auteurs stellen dat verder onderzoek nodig is om deze ‘spillover effecten’ van studieleningen (negatieve neveneffecten) vast te stellen, zoals arbeidsmarkt-participatie en ongelijkheid op gezondheidsgebied. Ook een aantal andere studies op dit gebied wijzen op dit soort spillover effecten: bijvoorbeeld dat door hogere studieschulden studenten andere baankeuzes lijken te maken waarmee ze een lager inkomen genereren dan studenten met lagere schulden.<sup>146</sup>

---

142 Peter G. van der Velden, Marcel Das, Ruud Muffels (2019). The stability and latent profiles of mental health problems among Dutch young adults in the past decade: a comparison of three cohorts from a national sample. *Psychiatry Research*, 282.

143 Zoals het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Australië en Nieuw Zeeland.

144 Cooke, R., Barkham, M., Audin, K., Bradley, M., & Davy, J. (2004). Student debt and its relation to student mental health. *Journal of Further and Higher Education*, 28(1), 53-66.

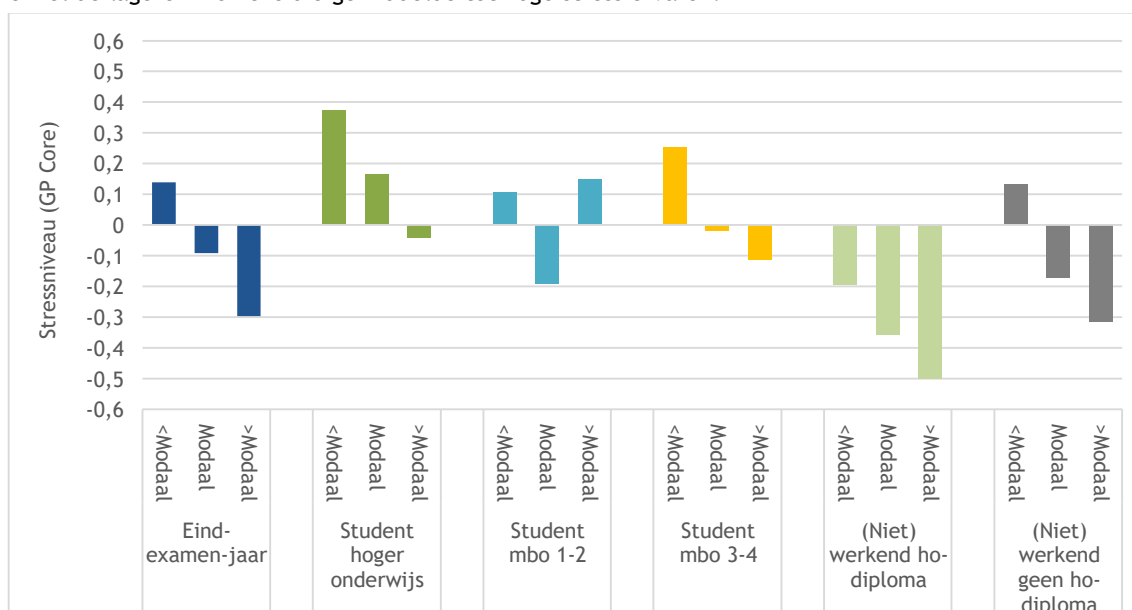
145 Walsemann, K. M., Gee, G. C., & Gentile, D. (2015). Sick of our loans: Student borrowing and the mental health of young adults in the United States. *Social Science & Medicine*, 124, 85-93.

146 Weidner, J. (2016). Does student debt reduce earnings? Working paper, Princeton University.

Daarnaast wordt genoemd dat een (hoge) studielening voor sommige groepen afgestudeerden de kans kan verkleinen om ooit huiseigenaar te worden.<sup>147</sup> Uit een recent literatuuroverzicht lijkt het dat er consensus in de literatuur is over het feit dat de studieschuld een negatief effect heeft op korte én lange termijn ‘financial well-being’. De auteurs wijzen erop dat er niet meer vanuit mag worden gegaan dat hoogopgeleiden een financieel goede oude dag zullen hebben.<sup>148</sup>

Op basis van signalen uit de media en uit nationaal en internationaal onderzoek is nader onderzoek naar deze spillover-effecten van de invoering van het leenstelsel gewenst.

Ook in de enquête die voor deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd, zijn vragen voorgelegd over stress en zorgen die men zich maakt over de toekomst (zie voor de vragen bijlage tabel 9 in bijlage 3). Hiervoor is onder andere de stress-schaal gebruikt die in de studie van Cooke e.a. (2004)<sup>149</sup> is toegepast (de GP Core) om vast te stellen of: de stress bij studenten hoger is dan bij andere groepen en of eventuele stress een relatie vertoont met het hebben van een studielening of de hoogte van studieschulden. Daarnaast is aan de respondenten gevraagd in hoeverre zij zich zorgen maken om de toekomst. Op basis van deze vragen is een betrouwbare ‘stress’-schaal geconstrueerd ( $\alpha=0,84$ ). Deze (gestandaardiseerde) schaal loopt van -2,60 (zeer laag stressniveau) naar 3,88 (zeer hoog stressniveau), heeft een gemiddelde van 0 en is gemeten bij 25.694 respondenten. De scores op deze schaal worden in figuur 5.17 weergegeven voor zowel de scholieren als de studenten; er is een uitsplitsing gemaakt naar het opleidingsniveau en het inkomen van de ouders. De mate van stress wordt voor beide groepen sterk bepaald door het inkomen van de ouders. Voor het opleidingsniveau zijn geen significante verschillen gevonden. In alle groepen ervaren de laagste inkomens significant meer stress. Voor studenten geldt bovendien dat studenten uit gezinnen met een modaal inkomen het stressniveau eerder gemiddeld tot hoog is. Voor scholieren liggen de scores lager en zijn het enkel de lagere inkomens die gemiddelde tot hoge stress ervaren.



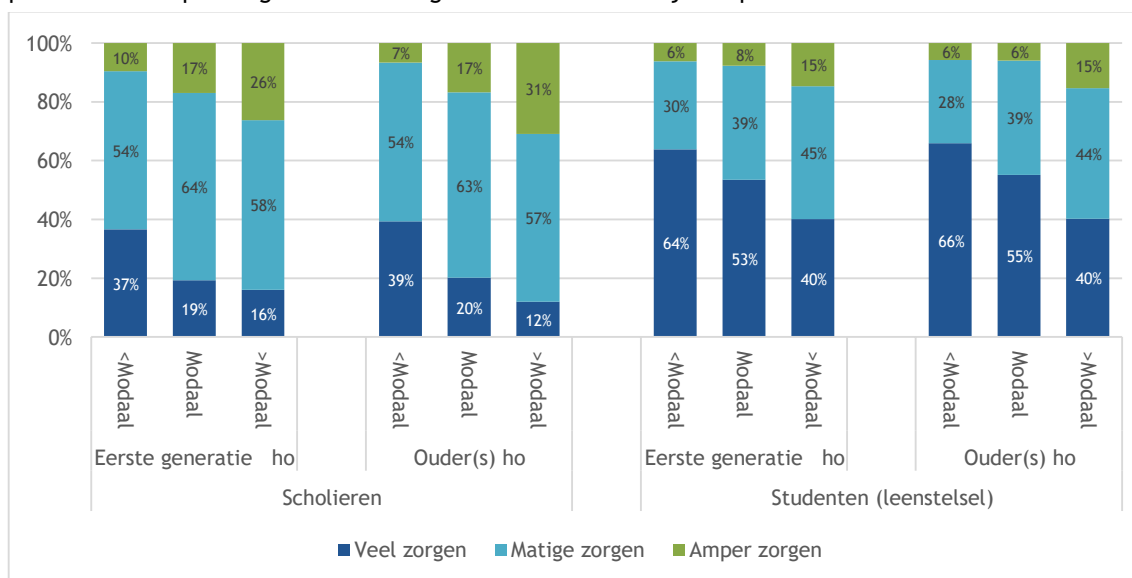
Figuur 5.17: Percentage scholieren en studenten dat al dan niet stress ervaart naar inkomen en opleidingsniveau van de ouders

147 Zie voor een overzicht van studies op dit vlak: de Gayardon, A., Callender, C., Deane, K.C. en DesJardins, S. (2018), Graduate indebtedness: its perceived effects on behaviour and life choices- a literature review. England: Centre for Global Higher Education working paper series.

148 Gayardon, A., Callender, C., Deane, K.C. en DesJardins, S. (2018), Graduate indebtedness: its perceived effects on behaviour and life choices- a literature review. England: Centre for Global Higher Education working paper series.

149 Cooke, R., Barkham, M., Audin, K., Bradley, M., & Davy, J. (2004). Student debt and its relation to student mental health. *Journal of Further and Higher Education*, 28(1), 53-66.

Respondenten konden tevens aangeven in hoeverre zij zich zorgen maken over: hun huidige financiële situatie, hun financiële situatie over tien jaar, hun arbeidsloopbaan en (eventuele) schulden die men heeft. Op basis van deze vier vragen is een schaal geconstrueerd die indicatief is voor de zorgen die men heeft over de toekomst (alpha=0,79). Deze schaal loopt van 1 (geen zorgen) naar 5 (grote zorgen), heeft een gemiddelde van 2,9 en is gemeten bij 28.407 respondenten. Het blijkt dat studenten zich (veel) meer zorgen maken over de toekomst dan scholieren (figuur 5.18). Meer dan de helft geeft aan zich veel zorgen te maken over de huidige en toekomstige financiële situatie en de arbeidsloopbaan. Voor scholieren is dit minder dan een derde. Er zijn zowel bij scholieren als bij studenten geen significante verschillen geconstateerd op basis van het opleidingsniveau van de ouders. De mate waarin studenten en scholieren zich zorgen maken over hun toekomst vertoont wel een relatie met het inkomen van hun ouders. Scholieren uit gezinnen die onder het modale inkomen zitten maken zich verreweg de meeste zorgen. Voor studenten loopt de mate waarin men zich zorgen maakt op met het dalen van het inkomen van de ouders. Ook voor studenten uit gezinnen met een middeninkomen is de bezorgdheid fors: in totaal maakt minder dan tien procent zich amper zorgen. Voor de hogere inkomens is dit vijftien procent.



Figuur 5.18: Percentage respondentent die zich al dan niet zorgen maakt over de toekomst naar het opleidingsniveau en het inkomen van de ouders

In het artikel van Cooke komt naar voren dat stress niet zozeer te maken heeft met lenen als zodanig, maar met de zorgen die men heeft over de toekomst. Nadere analyse laten zien dat er een sterke relatie is tussen zorgen die men maakt over de toekomst en het ervaren stressniveau.<sup>150</sup> In eerste instantie lijkt stress gerelateerd te zijn aan het hebben van een lening. Deze samenhang valt helemaal weg als gekeken wordt naar zorgen die men heeft over de toekomst. Hieruit leiden we af dat de stress die gemeten is in dit onderzoek vooral een verband laat zien met zorgen die studenten hebben over de toekomst en niet met lenen als zodanig. Overigens zorgt hierin een hoger ouderlijk inkomensniveau en het hebben van een aanvullende beurs voor minder stress.

150 Dit komt overeen met de conclusies uit het onderzoek van Cooke

## 5.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de invloed van het studiefinancieringsstelsel op de beslissingen van (aankomend) studenten om (verder) te gaan studeren. Hiervoor is gekeken naar ontwikkelingen in de doorstroom van mbo, havo en vwo naar het hoger onderwijs en is nagegaan wat de invloed is van het studiefinancieringsstelsel op keuzes die studenten maken en de manier waarop men tegen het stelsel aankijkt. De volgende vragen staan centraal. Voor een deel bevatten de resultaten een vergelijking van de situatie van voor en na invoering leenstelsel, voor een ander deel zijn ze gebaseerd op een enquête die gehouden is in het najaar van 2019.

- Hoe ontwikkelde de deelname aan en de doorstroom naar het hbo en universiteit zich tussen de studiejaar 2011-2012 en 2018-2019?
- Wat is de invloed van de vormen van studiefinanciering op de beslissing van (aankomend-)studenten om (verder) te gaan studeren?
- Welke invloed heeft studiefinanciering op (financieel/economisch) gedrag van studenten, zoals woon-, reis- en studiegedrag?
- Wat is de perceptie van (aankomend) studenten en hun ouders van het studiefinancieringsstelsel en het gebruik van studiefinanciering en wat betekent dit voor de vormgeving en implementatie van het stelsel?

### Hoe ontwikkelde de deelname aan en de doorstroom naar het hbo en universiteit zich tussen de studiejaar 2011-2012 en 2018-2019?

De invoering van het studievoorschotstelsel heeft nauwelijks effect gehad op de doorstroom van havo en vwo naar het hoger onderwijs. Wel blijft op de doorstroom van mbo naar hbo net onder het niveau van voor de invoering van het nieuwe stelsel (het verschil in doorstroompercentages tussen cohort 2011-2012 en 2017-2018 bedraagt 5,8 procentpunten). Overigens is het aantal mbo-studenten dat doorstudeert niet afgenomen. Omdat het aantal gediplomeerden is gestegen (mede vanwege de intensivering van mbo niveau 4) laat het doorstroompercentage wel een daling zien. Eerstegeneratiestudenten uit het mbo stromen iets minder vaak door, de doorstroom van de middeninkomens en lage inkomens blijven ook iets achter. Een zelfde patroon blijkt uit de resultaten van een enquête die gehouden is onder eindexamen-scholieren en mbo-studenten in het laatste jaar van hun opleiding. Mbo-studenten geven vaker aan af te zien van doorstuderen vanwege de kosten van studeren. Het afzien van een studie vanwege het risico dat beurs en ov moeten worden terugbetaald indien de studie niet wordt afgerond wordt vaker als reden genoemd door mbo-studenten met minder draagkrachtige ouders. Vooral de laagste inkomenscategorieën wegen dit argument vaker mee. Ook leenaversie speelt mede een rol bij de doorstroomintentie van met name mbo-studenten, naast het inkomensniveau van de ouders en de onderwijsprestaties van de student zelf. Overigens gaat het hier om de intentie tot doorstroom; dit zegt nog niets over de feitelijke doorstroom. Daarnaast is er ook sprake van een aantrekkelijke arbeidsmarkt en een stijging van de lonen voor mbo-afgestudeerden. Dat zorgt voor een complex afwegingsproces tussen studie en werken. Momenteel vindt op dit thema nader onderzoek plaats. Dit rapport verschijnt deze zomer.

Er is geen effect van het leenstelsel op de doorstroom naar meerjarige masters. Ook de instroom in de meerjarige educatieve master in het wo is dit jaar iets gestegen. De directe doorstroom van de wo-bachelor naar de wo-master is geleidelijk afgenomen. Dit is niet gerelateerd aan het leenstelsel: stromen studenten niet direct door naar een master, dan is dat in de meeste gevallen een bewuste keuze.

### Welke invloed heeft studiefinanciering op (financieel/economisch) gedrag van studenten?

De strategieën die zittende studenten onder het leenstelsel hanteren om de studie te bekostigen zijn vooral werken, lenen en vaker thuis blijven wonen. Veel minder vaak maken studenten inhoudelijk andere keuzes in hun studie of bij de keuze voor extra vakken of nevenactiviteiten. Wel worden alle strategieën vaker toegepast door studenten met minder verdienende ouders.

Kences en CBS constateren een stijging van het aantal thuiswonende studenten sinds de invoering van het leenstelsel. Deze stijging is vastgesteld op basis van registerdata. Uit andere onderzoeken komt dit beeld niet zo duidelijk naar voren. Het is niet helemaal duidelijk in hoeverre registerdata een overschatting laten zien omdat studenten na de invoering van het leenstelsel minder de noodzaak hebben zich op het studieadres in te schrijven. Krapte op de woningmarkt en hoge woonlasten kunnen ook een rol spelen. Los van het feit of het aandeel thuiswonenden wel of niet substantieel is gestegen, kan wel geconcludeerd worden dat ook deze strategie vaker wordt ingezet door studenten met minder draagkrachtige ouders.

Gemiddeld werken studenten twaalf uur per week; dit is licht gestegen. De invoering van het studievoorschot en het wegvallen van de bijverdiengrens leidden niet tot drastische veranderingen in het aandeel studenten met een baan. Ook veranderden de studievoortgang, de motivatie en de inzet van studenten niet. Overigens is werken pas nadelig voor de studie als het aantal uren dat studenten werken substantieel is, meer dan zestien uur per week. Eerstegeneratiestudenten hebben meer de noodzaak om te werken dan studenten waarvan de ouders hoogopgeleid zijn.

#### [Wat is de perceptie van \(aankomend\) studenten en hun ouders van het studiefinancieringsstelsel en het gebruik van studiefinanciering en wat betekent dit voor de vormgeving en implementatie van het stelsel?](#)

Het kennisniveau van scholieren, studenten en hun ouders over de verschillende elementen van studiefinanciering is beperkt. Hoewel informatie voorhanden is via de DUO website, lijkt het erop dat de informatie de betrokken ouders, studenten en aankomend studenten onvoldoende bereikt en dat de kennis minder goed is bij gezinnen met minder draagkracht en een lager opleidingsniveau. Dit geldt zeker voor de kennis over het meewegen van de studielening bij een hypotheekaanvraag. Het geven van informatie heeft een positieve invloed op de manier waarop men tegen het leenstelsel aankijkt.

Studenten die onder het studievoorschot vallen hebben, vergeleken met scholieren, een veel negatiever oordeel over het studiefinancieringsstelsel: zes op de tien oordeelt negatief over het stelsel. Scholieren oordelen veel milder. Binnen de groep studenten met hoogopgeleide ouders is het oordeel van studenten met ouders die bovenmodaal verdienen het meest positief.

Er wordt de laatste tijd veel gediscussieerd over negatieve neveneffecten van het studievoorschot. Zo is er veel aandacht geweest voor psychische problemen en stress. Soms zijn gebruikte instrumenten suggestief, niet gevalideerd en leiden onderzoeken tot tegenstrijdige resultaten. Een onlangs gepubliceerd wetenschappelijk artikel laat zien dat het aantal studenten met psychische problemen de laatste jaren niet is toegenomen en dat studenten niet meer psychische problemen ervaren dan andere jongeren. Het RIVM gaat een uitgebreid meerjarig monitoronderzoek doen naar het welbevinden onder studenten. Meer onderzoek naar deze zogeheten spillover-effecten van het studiefinancieringsstelsel is nodig. In dit onderzoek komt naar voren dat stress (gemeten met de GP Core-schaal) meer voorkomt bij studenten en dat deze stress met name te maken heeft met zorgen die men zich maakt over de toekomst en veel minder met lenen als zodanig. Een hoger ouderlijk inkomensniveau en het hebben van een aanvullende beurs zorgen voor minder stress.

De betekenis van deze resultaten voor de vormgeving en implementatie van het stelsel komt aan de orde in hoofdstuk 6.





## 6 Doeltreffendheid, doelmatigheid en opties voor beleidsaanpassingen

### 6.1 Impact van het gevoerde beleid

#### 6.1.1 Inleiding

Het doel van deze beleidsdoorlichting is om inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de beleidsinstrumenten in de afgelopen zeven jaren. Daarnaast geeft het politiek en beleid input voor verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Centrale vraag is of het studiefinancieringsstelsel de toegankelijkheid van het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs in voldoende mate waarborgt (studenten in het hoger onderwijs en deelnemers in de beroepsopleidende leerweg de financiële mogelijkheden bieden om in Nederland en daarbuiten onderwijs te volgen) en of dit doelmatig gebeurt. Uitgangspunt van het stelsel is dat alle jongeren gelijke kansen moeten hebben om onderwijs te volgen dat bij hen past en om hun talenten waar te maken. Niemand mag onoverkomelijke financiële belemmeringen ervaren in de keuze om te gaan studeren: niet voor de poort, niet na de poort en niet bij doorstroom naar vervolgopleidingen. Voor deze doorlichting is de cyclus van de beleidsdoorlichting doorlopen, waarbij gebruik is gemaakt van onderstaand model.



Deze beleidsdoorlichting bestudeert het studiefinancieringsstelsel in de periode 2011-2019. In het mbo is het stelsel in de onderzochte periode nagenoeg onveranderd gebleven. In het hoger onderwijs is in september 2015 het studievoorschot (sociaal leenstelsel) ingevoerd. Er wordt aandacht besteed aan de impact van deze wijziging voor studenten in het hoger onderwijs en voor de doorstroom naar het hoger onderwijs. Voor deze beleidsdoorlichting is op basis van secundaire bronnen, CBS-data en surveydata het accent gelegd op het effect van het inkomens- en opleidingsniveau van ouders op keuzes die (aankomend) studenten in het mbo en hoger onderwijs maken.

#### 6.1.2 Doeltreffendheid van het beleid

Met de doeltreffendheid van het beleid doelen we op de mate waarin de beleidsdoelstelling (toegankelijkheid van het middelbaar beroepsonderwijs (bol) en het hoger onderwijs) dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. De doeltreffendheid van het beleid is vastgesteld door te kijken naar de relatie tussen de (financiële) achtergrond van scholieren en studenten enerzijds en hun gebruik van studiefinanciering, keuzes in hun schoolloopbaan en motieven die hieraan ten grondslag liggen anderzijds. Het beleid is doeltreffend indien financiële overwegingen geen onoverkomelijke belemmering vormen om (door) te studeren voor iedereen die dit wil en hiervoor bekwaam is. Twee invalshoeken zijn hierbij gehanteerd: er is gekeken naar opvallende verschuivingen in de onderzochte periode en er is nagegaan wat er veranderd is na de invoering van het studievoorschot in het hoger onderwijs. Niet altijd kunnen deze aspecten los van elkaar worden gezien. De inrichting van het studiefinancieringsstelsel in het hoger onderwijs kan bijvoorbeeld een impact hebben op keuzes die studenten (anticiperend) binnen het mbo maken. Of de invoering van een nieuw stelsel kan bijvoorbeeld tijdelijke gedragsveranderingen laten zien die na verloop van tijd volledig verdwijnen.

In theorie biedt het studiefinancieringsstelsel voor iedereen die dat wil de mogelijkheid om te gaan studeren; het beleid is doeltreffend, onderzoek naar niet-gebruik is wenselijk.

Door alle groepen: mbo niveau 1 en 2, mbo niveau 3 en 4 en hoger onderwijs wordt gebruikgemaakt van alle elementen van het stelsel. Er is een duidelijke samenhang tussen het ouderlijk inkomen en het gebruik van de aanvullende beurs. Een groep van ongeveer tien procent maakt geen gebruik van de basisbeurs terwijl zij hier wel recht op hebben. In mbo niveau 1 en 2 zijn zowel basisbeurs als aanvullende beurs een gift en lopen studenten geen enkel financieel risico. Toch is het gebruik geen honderd procent. Meer inzicht in de redenen van dit niet-gebruik is wenselijk. In mbo 3 en 4 zijn de basisbeurs en aanvullende beurs een prestatiebeurs. In het hoger onderwijs kent de aanvullende beurs eveneens een prestatiecomponent. Eerste schattingen laten zien dat in mbo 3-4 en hoger onderwijs voor twee à drie procent van degenen die recht hebben op een aanvullende beurs, de prestatiecomponent een reden is om de beurs niet aan te vragen. Het geschatte percentage studenten dat geen aanvullende beurs aanvraagt terwijl ze hier (naar eigen zeggen) wel recht op hebben, is bij benadering zeven procent (hoger onderwijs) en achttien procent (mbo).

Er zijn nauwelijks verschillen tussen de opleidings- en inkomensniveaus van de ouders in het gemiddelde bedrag dat studenten lenen.

Deze verschillen zijn berekend voor alle studiefinancieringsgerechtigden, ongeacht of men wel of niet leent. Hoewel de leenpercentages en leenbedragen verschillen, komt er in alle onderwijssectoren een zelfde beeld naar voren: studenten uit de hogere inkomensklassen lenen minder vaak, maar als zij lenen, is het bedrag hoger dan het bedrag dat studenten uit de lagere inkomensklassen lenen. De verschillen in het gemiddelde leenbedrag zijn daardoor gering. Het bedrag dat studenten lenen, is onder het studievoorschot toegenomen met een iets hoger bedrag dan op basis van de weggevallen basisbeurs verwacht kan worden: €50 per maand meer in het hbo en €75 per maand meer in het wo.

Er is geen opvallende trend in onderwijsdeelname of doorstroompercentages met uitzondering van de mbo-studenten die na de invoering van het studievoorschot minder lijken te kiezen voor een studie in het hoger onderwijs.

Conclusie is dat voor de meeste groepen in de onderzochte periode het beleid als doeltreffend kan worden aangemerkt. Er is voor de meeste groepen geen indicatie om te veronderstellen dat studiefinanciering de toegankelijkheid van het hoger onderwijs belemmert. De landenvergelijking geeft nauwelijks handvatten voor wijzigingen om het stelsel toegankelijker te maken zonder dat er ongewenste neveneffecten optreden. Voordat studenten instromen in het mbo hebben zij vaak nog geen startkwalificatie en zijn zij wettelijk verplicht om deel te nemen aan het beroepsonderwijs. Voor instroomgekwalficeerden voor het hoger onderwijs ligt dit anders. De focus ligt daarom op deze groep. Belangrijke scope in deze beleidsdoorlichting zijn verschuivingen die zijn opgetreden na de invoering van het studievoorschot. De doorstroom van voortgezet naar hoger onderwijs is sinds de invoering van het studievoorschot stabiel gebleven, de doorstroom van bachelor naar master is ongewijzigd. Keuzes die studenten en scholieren maken, lijken nauwelijks te zijn beïnvloed door de invoering van het studievoorschot, behalve de keuze om de weggevallen basisbeurs te compenseren door meer te gaan lenen. Aandachtspunt in deze studie is de doorstroom van mbo naar hbo: voor de totale groep mbo-4 gediplomeerden uit de beroepsopleidende leerweg (bol) concludeert de Monitor beleidsmaatregelen (2018-2019) dat deze doorstroom 5,8 procentpunten achterblijft bij de situatie van voor de invoering van het studievoorschot (diplomacohort 2011-2012 vergeleken met diplomacohort 2017-2018). Momenteel voert ResearchNed onderzoek uit naar de redenen hiervoor. In deze beleidsdoorlichting zien we bovendien dat de doorstroompercentages lager zijn voor de lagere inkomens- en opleidingsgroepen. Deze beleidsdoorlichting laat daarnaast zien dat de gang naar het hoger onderwijs voor mbo-studenten uit de eerste generatie hoger onderwijs altijd al minder vanzelfsprekend was en dat nog steeds is. Uit de survey die in het kader van deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd komt naar voren dat er bij mbo-studenten (en met name die uit de eerste generatie hoger onderwijs) een grotere weerstand is tegen lenen en dat leenaversie de kans op doorstroom iets verkleint.

Voor studenten uit lagere inkomensgroepen spelen daarnaast kosten vaker een rol bij het afzien van studeren dan bij hogere inkomensgroepen. Er is geen zicht op ervaren financiële belemmeringen vóór invoering van het leenstelsel; een causale relatie kan daarom niet worden gelegd. Tegelijkertijd is er in dezelfde periode sprake van een aantrekkende arbeidsmarkt en een stijging van de lonen voor jongeren die een beroepsopleiding in niveau 4 hebben afgerond. Zij hebben hiermee een reëel en toegankelijk alternatief.

#### Suggesties voor nader onderzoek

Allereerst is er nauwelijks tot geen landelijk beleidsonderzoek uitgevoerd naar de rol van ouders bij de financiering van de studie van hun kinderen. Het laatste onderzoek dateert van 2005.<sup>151</sup> In dit kader blijft bijvoorbeeld onderbelicht wat de impact is van studerende kinderen op het inkomen van ouders, met name voor de middeninkomens. Uit het ISO-onderzoek (2020<sup>152</sup>) komen signalen naar voren dat studenten met ouders met een middeninkomen een relatief lage bijdrage ontvangen van hun ouders. Ook deze beleidsdoorlichting bevat indicaties dat de financiële bijdrage aan de studie van hun kinderen voor ouders met een middeninkomen is toegenomen. Een andere witte vlek is of het ov-reisproduct bijdraagt aan het beleidsdoel (de toegankelijkheid van het onderwijs).

Ten tweede komen uit deze beleidsdoorlichting op basis van verschillende bronnen signalen naar voren dat het norminkomen voor het hoger onderwijs tussen €100 en €200 per maand te laag is ingeschat. Voor het mbo is geen informatie voorhanden over de toereikendheid van het norminkomen. Nader onderzoek naar de toereikendheid van het norminkomen is wenselijk.

In de derde plaats heeft objectieve informatie over voorwaarden van het stelsel niet alle groepen op eenzelfde manier bereikt en is de kennis over sommige onderdelen van het stelsel niet voor alle betrokkenen gelijk. Nader onderzoek naar de (differentiële) wijze waarop informatie over het leenstelsel betrokkenen beter kan bereiken is wenselijk.

#### Beperkingen van deze beleidsdoorlichting

Een beleidsdoorlichting vindt over het algemeen plaats door middel van een analyse van secundaire bronnen. Deze beleidsdoorlichting is, afwijkend van de RPE-richtlijnen, voor een groot deel ook gebaseerd op aanvullende analyses en extra onderzoek. Het gebruik van studiefinanciering wordt op een aantal kernindicatoren jaarlijks gemonitord in de Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs. Voor het mbo is er geen vergelijkbare monitor; onderzoeken naar het gebruik en de effecten van studiefinanciering in het mbo zijn nauwelijks gedaan. Het is daarom niet mogelijk om met één onderzoek, in casu deze beleidsdoorlichting, het gehele stelsel met alle uiteenlopende facetten compleet door te lichten. Om een beeld te krijgen van het stelsel als geheel en de verhoudingen tussen de verschillende voorzieningen voor mbo niveau 1 en 2, mbo niveau 3 en 4 en het hoger onderwijs, dienen gecoördineerde deelonderzoeken uitgezet te worden. Dit zou de mogelijkheid bieden om enerzijds per doelgroep dieper in te gaan op gebruik en effecten en anderzijds het gebruik en die effecten over de groepen heen te vergelijken, waardoor een completer beeld van het stelsel als geheel ontstaat. In deze beleidsdoorlichting moet bovendien nogmaals benadrukt worden dat voor het hoger onderwijs, vanwege een gebrek aan informatie, er in het kader van financiële motieven en keuzes van studenten, geen nauwkeurige vergelijking kon worden gemaakt met de situatie vóór invoering van het studievoorschot. Deze beleidsdoorlichting bevat indicaties van patronen en beschrijft geen causale verbanden.

---

151 Broek, A. van den & Welling, N. (2005). Last(en) van studerende kinderen. De bijdrage van ouders in de studiefinanciering en hun invloed op het leengedrag van studerende kinderen. Beleidsgerichte Studies Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek 117. Den Haag: SDU.

152 I&O Research (2020). De ouderbijdrage voor studenten. Onderzoek in opdracht van het Interstedelijk Studenten Overleg.

### 6.1.3 Doelmatigheid van het beleid

We spreken over doelmatigheid van beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. In dit opzicht is het vaststellen van de doelmatigheid van het beleid een lastige exercitie omdat niet altijd duidelijk is wat de impact van beleidswijzigingen is op de doeltreffendheid. In deze beleidsdoorlichting is een belangrijke beleidswijziging meegenomen: de invoering van het studievoorschot in het hoger onderwijs. Aan de hand hiervan kan wel een uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid van het stelsel in het hoger onderwijs. De invoering van het studievoorschot resulteerde in een totale bezuiniging van ongeveer €600 mln. structureel. Conclusie is dat na de invoering van het studievoorschot een doelmatigheidswinst is gerealiseerd van de relevante uitgaven zonder dat de toegankelijkheid van het onderwijs is aangetast. Voor de verdeling van beschikbare middelen is de draagkracht van ouders meer als uitgangspunt genomen dan voorheen, toen de basisbeurs voor iedereen beschikbaar was. Met de invoering van het studievoorschot heeft hiermee een verschuiving plaatsgevonden van (een deel van) de kosten van studeren van de overheid naar studenten en hun ouders. Dit zien we in de praktijk ook terug: naarmate het inkomen van ouders hoger is, wordt een groter deel van de studie door ouders bekostigd. Of deze doelmatigheidswinst ook kan worden bewerkstelligd in het mbo of dat verdere aanscherping van het stelsel met behoud van de toegankelijkheid kan worden bereikt, valt op basis hiervan niet te concluderen. Het omslagpunt van het effect van mogelijke toekomstige maatregelen op de toegankelijkheid, is ongewis. De laatste paragraaf van deze beleidsdoorlichting bevat opties en doorrekeningen die de toegankelijkheid (mogelijk) kunnen optimaliseren en daarmee de doeltreffendheid kunnen verhogen. Daarnaast worden opties beschreven om verdere doelmatigheidswinst te realiseren. Over de gevolgen voor de doeltreffendheid van het beleid kan bij de gepresenteerde besparingsvarianten geen uitspraak worden gedaan.

## 6.2 Bouwstenen voor beleid

### 6.2.1 Opties voor aanpassingen van het stelsel ter verbetering van de doeltreffendheid

In de kamerbrief van 12 september 2019 (referentie 16564502)<sup>153</sup> is toegezegd dat de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting een waardevolle feitelijke onderbouwing kunnen geven aan het debat over het sociaal leenstelsel en bouwstenen zal bieden om – indien nodig – gepaste maatregelen te nemen. In deze paragraaf zijn opties uitgewerkt die, zoals uit deze beleidsdoorlichting blijkt, de doeltreffendheid van het stelsel kunnen verbeteren of het debat over het sociaal leenstelsel kunnen onderbouwen. Deze opties zijn onderscheiden naar in de eerste plaats opties die herleidbaar zijn tot resultaten uit deze beleidsdoorlichting (paragraaf 6.2.2) en in de tweede plaats opties die kunnen fungeren als input voor beleid en politiek bij het debat over de toekomst van het stelsel maar niet direct een relatie hebben met de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting (paragraaf 6.2.3). Beide categorieën omvatten zowel intensiverings- als harmonisatieopties. Tot slot bevat deze beleidsdoorlichting, conform de RPE-richtlijnen, een 20%-besparingsvariant, dat wil zeggen een beschrijving van beleidsopties om een besparing te realiseren voor het geval er significant minder budget beschikbaar is (paragraaf 6.2.4).

Tijdens de uitvoering van deze beleidsdoorlichting zijn twee inhoudelijke sessies gehouden, een met experts en een met belanghebbenden. Een overzicht van de personen die deelnamen aan deze sessies, is opgenomen in bijlage 4. Tijdens deze sessies is door betrokkenen input geleverd voor mogelijke opties voor verbetering, verandering of harmonisatie van het studiefinancieringsstelsel. Het betrof intensiveringsopties (verbeteren van de doeltreffendheid) en besparingsopties (verbeteren van de doelmatigheid). Daar waar de gepresenteerde opties ook door de experts werden onderschreven, is dit aangegeven.

---

<sup>153</sup> Kamerbrief van 12 september 2019 (ref. 16564502). Opzet beleidsdoorlichting Artikel 11: studiefinanciering en evaluatie Wet studievoorschot hoger onderwijs (uitvoering motie Klaver)

Alle getoonde opties zijn doorgerekend door financiële experts van het ministerie van OCW, waarbij is uitgegaan van invoering per studiejaar 2023-2024 (uitgaande van een wetstraject van twee jaar vanaf de zomer van 2021). Deze ingangsdatum is indicatief en de maatregelen zullen, afhankelijk van de gekozen variant(en), sneller of juist minder snel ingevoerd kunnen worden. Alle genoemde opties zijn praktisch en juridisch uitvoerbaar. Afhankelijk van de gekozen variant van de maatregelen zijn er kosten voor DUO. Zelfs maatregelen waarbij de processen van DUO eenvoudiger worden, zullen in eerste instantie geld kosten vanwege aanpassingen in de systemen. Bij de doorrekeningen zijn nog geen uitvoeringskosten meegenomen. Uitgegaan kan worden van incidentele kosten tussen de €2 mln. en €5 mln. voor het eerste jaar nadat de beslissing genomen is. Vervolgens kan grofweg worden uitgegaan van extra structurele kosten ter hoogte van maximaal €2,5 mln. De kosten van de verschillende opties zijn voor sommige maatregelen pas structureel vanaf circa 2065 door de prestatiebeurssystematiek en kwijtscheldingen. De kwijtscheldingen veranderen het structurele bedrag echter niet heel veel, waardoor rond circa 2030 de structurele situatie al benaderd wordt. Voor prestatiebeursvarianten zijn er in de eerste jaren nog nauwelijks kosten. De toekenningen zijn dan in eerste instantie een lening en tellen niet mee als relevante uitgaven voor de overheid (omdat een lening in principe dient te worden terugbetaald). Pas als de student het diploma binnen tien jaar heeft behaald, wordt de prestatiebeurs omgezet in een gift en worden de uitgaven relevant voor het EMU-saldo.

### 6.2.2 Toelichting intensiveringsopties gerelateerd aan uitkomsten beleidsdoorlichting

Tabel 6.1 geeft een overzicht van de intensiveringsopties die voortkomen uit de resultaten van deze beleidsdoorlichting. Bijlage tabel 11 (bijlage 5) bevat een gespecificeerd overzicht van de kosten per jaar en de structurele kosten. Omdat sommige maatregelen begunstigend zijn voor studenten, wordt er in die situatie van uitgegaan dat de maatregel zowel voor nieuwe studenten als voor reeds studerende gaat gelden. De getoonde opties zullen mogelijk een positief effect hebben op de doeltreffendheid van het stelsel. Wat de omvang zal zijn van dit effect, is op dit moment niet vast te stellen. Hierover worden bij de beschrijving van de opties geen concrete uitspraken gedaan. Aan het begin van dit hoofdstuk is geconcludeerd dat het stelsel doeltreffend is en wellicht slechts marginale wijzigingen behoeft voor een aantal doelgroepen. Bovendien kan op dit moment geen inschatting worden gemaakt van de extra toestroom van studenten en bekostigingseffecten die dit teweeg kan brengen. Hierdoor kunnen uitgaven in het eerste jaar van invoering groter zijn dan verwacht. Er kan op dit moment geen enkele causale link worden gelegd tussen deze opties en het beoogde doel. Indicaties hiervoor kunnen pas worden gegeven nadat de impact van de gewenste opties op het gedrag van studenten is onderzocht.

Op voorhand is ook niet duidelijk of de maatregelen (voor bijvoorbeeld de doorstroom van mbo naar hbo) daadwerkelijk ten goede komen aan de kwetsbare groepen waarvoor de regeling bedoeld is. Studenten die toch wel zouden doorstuderen of extra middelen niet nodig hebben, profiteren mogelijk in gelijke mate (of misschien wel meer) van de genoemde opties (Mattheus-effect) als studenten voor wie deze bedoeld zijn. Ook is er een risico van freerider- of meeliftdgedrag: door het beperken van (financiële) risico's kan de instroom toenemen bij groepen die minder gemotiveerd zijn met een grotere kans op uitval. In de Nederlandse situatie is er een gebrek aan evidentie dat financiële prikkels daadwerkelijk leiden tot de gewenste gedragsveranderingen voor de doelgroepen waarvoor ze beoogd zijn. Internationaal onderzoek wijst wel op (voorzichtige) positieve effecten.<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat financiële prikkels effect kunnen hebben. Dynarski (2003) onderzocht of financiële steun studenten kan helpen bij de keuze om te gaan studeren: Dynarski, Susan, M. 2003. 'Does Aid Matter? Measuring the Effect of Student Aid on College Attendance and Completion .' *American Economic Review*, 93 (1): 279-288. Conclusie is dat financiële prikkels een bijdrage kunnen leveren om te starten aan een studie. Ook bleek dat de gevolgen van de prikkel langdurig waren, ook als studenten geen bijdrage meer ontvingen. Studenten met financiële steun hebben een grotere kans de studie af te maken. Ook andere onderzoeken wijzen de richting dat het verlagen van inkomensongelijkheid een bijdrage kan leveren aan een inclusievere deelname: Goldrick-Rab, S., Kelchen, R., Harris, D. N., & Benson, J. (2016). Reducing income inequality in educational attainment: Experimental evidence on the impact of financial aid on college completion. *American Journal of Sociology*, 121(6), 1762-1817.

Tabel 6.1: Overzicht intensiveringsvarianten artikel 11 studiefinanciering, gerelateerd aan uitkomsten beleidsdoorlichting

1. Basisbeurs	Relatie met welk resultaat beleidsdoorlichting	Structureel*
1a. Basisbeurs voor nieuwe mbo-hbo-doorstroom als prestatiebeurs voor de totale nominale studieduur	Geconstateerde afname van doorstroom mbo-hbo en financiële redenen bij studenten met minder draagkrachtige ouders	240
1b. Basisbeurs voor nieuwe mbo-hbo-doorstroom als prestatiebeurs eerste jaar		60
1c. Basisbeurs voor nieuwe mbo-hbo-doorstroom als gift (eerste jaar)	Geconstateerde afname van doorstroom mbo-hbo en financiële redenen bij studenten met minder draagkrachtige ouders en impact prestatiebeurscomponent op keuzes	70
2. Verbreding aanvullende beurs	Relatie met welk resultaat beleidsdoorlichting	Structureel*
2a. Verbreding aanvullende beurs + max naar €60.000	Geconstateerde indicatie dat de aanvullende beurs mogelijk niet toereikend is voor middeninkomens. De belasting van studerende kinderen op middeninkomens dient nader onderzocht te worden.	130
2b. Verbreding aanvullende beurs + max naar €70.000		250
2c. Verbreding aanvullende beurs + max naar €80.000		380
2d. Verbreding aanvullende beurs + niet-max naar €60.000		60
2e. Verbreding aanvullende beurs + niet-max naar €70.000		130
2f. Verbreding aanvullende beurs + niet-max naar €80.000		200
3. Prestatiebeurscomponent	Relatie met welk resultaat beleidsdoorlichting	Structureel*
3a. Afschaffen prestatiebeurssystematiek aanvullende beurs mbo (beurs wordt gift)	Geconstateerde omvang van het niet-gebruik basisbeurs en aanvullende beurs en impact prestatiebeurscomponent op keuzes, nader te onderzoeken	20
3b. Afschaffen prestatiebeurssystematiek aanvullende beurs ho (beurs wordt gift)		40
3c. Verruiming 1 februari-regeling mbo naar 12 maanden		1
3d. Verruiming 1 februari-regeling mbo-hbo doorstroom naar 12 maanden		2
3e. Verruiming 1 februari-regeling ho naar 12 maanden		6
4. Vaste rente op studieleningen	Relatie met welk resultaat beleidsdoorlichting	Structureel*
4a. Vaste rente op studieleningen van 0%	Geconstateerde zorgen over de toekomst vanwege financiële onzekerheid	300
4b. Vaste rente op studieleningen van 1%		100
4c. Vaste rente op studieleningen van 2%		-100
4d. Vaste rente op studieleningen van 3%		-300
5. Reisproduct	Relatie met welk resultaat beleidsdoorlichting	Structureel*
5a. Uitbreiding van het reisproduct naar nominaal + 3 voor ho	Inbreng studenten tijdens expertsessie: uitbreiding noodzakelijk voor stapelaars en schakelstudenten	80
6. Ophogen normbudget	Relatie met welk resultaat beleidsdoorlichting	Structureel*
6a. Ophogen leenruimte met €100 hoger onderwijs	Constatering dat normbudgetten hoger onderwijs mogelijk ontoereikend zijn, omvang nader te onderzoeken/analyseren	15
7. Informatievoorziening	Relatie met resultaat beleidsdoorlichting	Structureel*
7a. Verbetering informatievoorziening	Weinig kennis over het leenstelsel bij scholieren/studenten en hun ouders, met name uit de eerste generatie	1

\* Bedragen x 1.000 mln. Doorrekeningen zijn uitgevoerd door OCW (voorjaar 2020). De opties zijn gerelateerd aan de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting. Vermeld worden de uitkomsten van de beleidsdoorlichting waar de intensiveringsvarianten op aanhaken. M.a.w. deze resultaten geven aanleiding voor de betreffende intensiveringsvarianten, en zijn dus niet de verwachte gevolgen ervan.



## 1. Opties basisbeurs

Hoewel de invloed van de aantrekkende arbeidsmarkt op de doorstroom van mbo naar hbo nog niet intensief is onderzocht (onderzoek hiernaar vindt momenteel plaats), lijkt het keuzegedrag van mbo-gediplomeerden te zijn veranderd na invoering van het studievoorschot en lijken financiële overwegingen hieraan ten grondslag te liggen. Dit geldt voor de lagere inkomens en de middeninkomens. Het risico dat de aanvullende beurs en het reisproduct moeten worden terugbetaald als de studie niet wordt afgerond, wordt vaker genoemd als risicofactor door mbo-studenten met minder draagkrachtige ouders. Financiële risico's en weerstanden tegen lenen belemmeren deze studenten meer dan anderen in de keuze om door te studeren. Overigens zeggen de resultaten niets over het definitieve keuzegedrag; deze studenten zijn bevraagd voordat ze hun definitieve keuze maakten. Om die reden zijn verschillende varianten berekend voor herintroductie van de basisbeurs, zowel als prestatiebeurs als in de vorm van een gift. Drie varianten die gericht zijn op de doorstroom van mbo naar hbo komen voort uit de resultaten van deze beleidsdoorlichting. Om de emancipatoire functie van de beroepskolom te kunnen blijven garanderen, kan verkend worden of de financiële ruimte voor deze groepen verhoogd kan worden en zo risico's en drempels te verlagen.

## 2. Opties aanvullende beurs

De kosten van studeren zijn een zaak van drie partijen: de overheid, de studenten en hun ouders. Een ontoereikend ouderlijk inkomen mag geen belemmering vormen om te gaan studeren. Daarom is met de inrichting van het studiefinancieringsstelsel rekening gehouden met de draagkracht van ouders. Uit deze beleidsdoorlichting komt naar voren dat de draagkracht van ouders een rol speelt in keuzes die gemaakt worden. Hoewel er geen exact zicht is op de hoogte van de ouderbijdrage, geven resultaten wel aanleiding om te veronderstellen dat de belasting op de middeninkomens relatief groot is. Strategieën om de studie te bekostigen (leen-, werk-, woon- en studiegedrag) worden vaker ingezet door (toekomstige) studenten met minder draagkrachtige ouders. Studenten uit middeninkomens en lagere inkomens maken zich vaker zorgen over hun toekomstige financiële situatie. Daarnaast lijken vooral ouders met middeninkomens een relatief hoge bijdrage te moeten leveren aan de studie van hun kinderen. Meer zicht op de verhouding tussen het ouderlijk inkomen, de hoogte van de ouderbijdrage en de relatie met de aanvullende beurs is wenselijk, in het bijzonder op de toereikendheid van de hoogte van de aanvullende beurs voor de middeninkomens. Onderzocht zou moeten worden of een verruiming van de gerechtigden tot minder druk leidt op het inkomen van de ouders. Om de financiële ruimte voor (toekomstige) studenten tot en met de middeninkomens te vergroten, is berekend wat de mogelijkheden en kosten zijn van een verbreding (ruimere inkomensgrenzen) van de aanvullende beurs. Bij de verbreding van de aanvullende beurs is rekening gehouden met het al dan niet meebewegen van de maximale aanvullende beurs. Voorbeelden van de berekeningswijzen zijn opgenomen in bijlage 7. Omdat gedragingen in relatie tot financiële achtergrond vooral zijn bestudeerd/aangetroffen in het hoger onderwijs, zijn berekeningen van de verbreding van de aanvullende beurs uitsluitend gemaakt voor studenten in het hoger onderwijs.<sup>155</sup>

## 3. Opties prestatiebeurscomponent

Uit deze beleidsdoorlichting kwam naar voren dat van alle studenten die (naar eigen zeggen) recht hebben op een aanvullende beurs, in het hoger onderwijs ongeveer zeven procent en in het mbo ongeveer achttien procent hier toch van afziet. Voor bijna één op de vijf binnen deze groepen speelt daarbij de prestatiebeurscomponent een rol: de vrees dat de aanvullende beurs moet worden terugbetaald als men niet binnen tien jaar het diploma behaalt. Het advies is allereerst om de omvang en motieven van het niet-gebruik van verschillende producten (ook de basisbeurs in niveau 3 en 4 van het mbo) preciezer in kaart te brengen.

---

<sup>155</sup> Indien een zelfde berekening wordt toegepast voor het mbo, geeft dit vergelijkbare resultaten. Het maximale bedrag en daarmee het inkomen tot waar een aanvullende beurs verkregen kan worden, zijn in het mbo wat lager.

Een van de opties die is uitgewerkt, is het afschaffen van de prestatiebeurscomponent, dat wil zeggen het risico dat deze niet wordt omgezet in een gift. Dit kan een belemmering vormen om te gaan studeren of om de aanvullende beurs aan te vragen. De aanvullende beurs wordt immers pas omgezet in een gift als het diploma binnen tien jaar wordt behaald. Naarmate studenten het risico op het niet-behalen van een diploma hoger inschatten, zal het financiële risico dat de student loopt groter worden en daarmee ook de belemmering. Hierbij moet worden opgemerkt dat studenten over het algemeen slecht op de hoogte zijn van de sociale terugbetalingsvoorwaarden.

De uiteindelijke gedragseffecten als gevolg van een afschaffing van de prestatiebeurssystematiek zijn op dit moment niet duidelijk. Toen in de jaren 90 de prestatiebeurs werd ingevoerd, leidde dit tot sneller en vaker afstuderen. Afschaffing ervan zou kunnen leiden tot ongewenste gedragseffecten, zoals het later of helemaal niet afstuderen. In beginsel heeft, los van eventuele gedragseffecten, het afschaffen van de prestatiebeurssystematiek voor de begroting op langere termijn geen grote financiële gevolgen. Grotendeels worden uitgekeerde prestatiebeurzen nu namelijk ook al omgezet in een gift, maar pas later in de tijd. Het betreft dus met name een verschuiving van uitgaven vanuit latere jaren naar voren. De structurele kosten die resteren betreffen prestatiebeurzen, die met afschaffing van de prestatiebeurssystematiek als gift worden uitgekeerd aan studenten die geen diploma behalen binnen tien jaar (en die onder de prestatiebeurssystematiek niet naar gift zouden worden omgezet maar een lening zouden blijven).

Als studenten met een prestatiebeurs in het eerste studiejaar hun studie voor 1 februari stopzetten, hoeven ze de verkregen prestatiebeurs niet terug te betalen. Voor het mbo gaat het om de basisbeurs en de reisvoorziening en voor het hoger onderwijs alleen om de reisvoorziening. Daarnaast is de aanvullende beurs sowieso in het mbo de eerste 12 maanden een gift en in het hoger onderwijs geldt dit voor de eerste 5 maanden. Daardoor hoeft ook de aanvullende beurs bij stoppen voor 1 februari niet te worden terugbetaald. Eventuele leningen moeten wel terugbetaald worden. De 1 februari-regeling zou verruimd kunnen worden van vijf naar twaalf maanden. Verruiming van de termijn zorgt ervoor dat studenten een vol studiejaar kunnen volgen, zonder de prestatiebeurs terug te hoeven betalen als ze geen diploma halen. Dit zou mogelijk financiële drempels kunnen wegnemen. Verruiming van de regeling verlaagt de drempel om een studie uit te proberen nog verder. De maatregel zou ingevoerd kunnen worden in het mbo, in het ho, maar ook specifiek voor doorstromers van mbo naar hbo. Bij deze maatregel is er deels sprake van een verschuiving van kosten van verder weg in de tijd naar dichterbij. Een deel van de studenten die in het eerste jaar stopt, zal naar verwachting namelijk alsnog een andere opleiding afmaken, waardoor prestatiebeursuitgaven van het eerste jaar bij ongewijzigd beleid later in de tijd alsnog omgezet zouden zijn in gift. Omdat het uit de beleidsdoorlichting niet duidelijk is voor welke groepen deze prestatiebeurscomponent vooral een rol speelt (alleen mbo-doorstroom of ook andere eerstejaars) is deze berekening ook gedaan voor alle eerstejaars.

#### 4. Opties vaste rente op studieleningen

De onzekerheid over de renteontwikkeling kan voor studenten een belemmering vormen om te gaan (door-) studeren. Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat met name kwetsbare groepen zich grote zorgen maken over de toekomst. Ook uit open antwoorden van studenten bleek dat onzekerheid over de ontwikkeling van de rente een rol speelt. Ook tijdens de expertsessies was de hoogte en de ontwikkeling van de rente een punt van discussie. Eén van de opties die door experts werden aangedragen, was het vastzetten van de rente (zo mogelijk op 0%) voor de gehele aflosperiode. De rente op studieleningen wordt momenteel tijdens de studie elk jaar aangepast. In de terugbetaalfase gebeurt dit elke vijf jaar. Deze aanpassingen zorgen ervoor dat het onzeker is wat de toekomstige maandlasten gaan zijn bij het terugbetalen. Die onzekerheid zou invloed kunnen hebben op het leengedrag. Zekerheid over de rente vergroot ook de informatiewaarde van voorlichting. De rente zou vastgezet kunnen worden zodat zekerheid ontstaat over de terugbetaalbedragen die horen bij een bepaald leenbedrag.



In de rekenvoorbeelden is gekozen voor renteloze leningen, maar ook een rente van bijvoorbeeld één, twee of drie procent. Het wijzigen van de rentemaatstaf heeft pas op langere termijn financiële consequenties omdat het pas effect heeft als studenten in de terugbetaalfase terecht komen. Een hogere rente kan er ook voor zorgen dat er door de draagkracht minder terugbetaald hoeft te worden. Hier is rekening mee gehouden. Bij een lager rentepercentage zijn er lagere ontvangsten, maar ook lagere uitgaven aan kwijtscheldingen. Bij een hoger rentepercentage zijn er hogere ontvangsten maar ook hogere uitgaven aan kwijtscheldingen. De kwijtscheldingen mitigeren de opbrengsten of kosten. Als ook de rentemaatstaf voor de huidige terugbetalers zou worden aangepast, zijn er wel al eerder financiële gevolgen. Juridisch is het ingewikkeld als oud-studenten erop achteruit kunnen gaan. Gedragseffecten kunnen tweërlei zijn. Het vastzetten van de rente hoger dan nul procent kan enerzijds leiden tot onvrede bij studenten omdat er sprake is van een achteruitgang ten opzichte van de huidige situatie; anderzijds kan het studenten op de lange termijn meer zekerheid bieden en leiden tot een toename van het aantal studenten met een lening en een toename van leenbedragen.

## 5. Opties reisproduct

Het studentenreisproduct is een redelijk unieke maatregel die andere landen nauwelijks kennen en is in Nederland, ook in zijn huidige vorm met een onderscheid tussen week- en weekendkaart, een populair product. Het biedt studenten de mogelijkheid om van en naar de onderwijsinstelling te reizen en keuzes te maken om bijvoorbeeld een master te volgen aan een andere instelling zonder dat er een noodzaak is om te verhuizen. Tegelijkertijd zijn er trends die mogelijk meer flexibiliteit vergen van het studentenreisproduct. Zo volgen studenten bijvoorbeeld steeds vaker vakken aan een andere instelling en zijn er groepen studenten (bv. schakelstudenten en stapelaars) die langer over hun studie doen en geen recht meer hebben op een ov-kaart. Ook tijdens de expertsessies zijn verschillende opties genoemd om het reisproduct uit te breiden, onder andere het verlengen van de duur van het reisproduct (als voorbeeld noemde men stapelaars, schakelstudenten en vavo-studenten) en studenten de mogelijkheid bieden om het reisproduct op te sparen tot later in de studie. De genoemde opties komen niet direct voort uit de resultaten van deze beleidsdoorlichting, anders dan dat ze in de expertsessies (zowel als intensiverings- als besparingsvariant) veelvuldig zijn genoemd. Het recht op de reisvoorziening voor het hoger onderwijs verruimen van nominaal + 1 naar nominaal + 3 is een optie waarbij studenten langere tijd geen reiskosten hoeven te maken en het hen gemakkelijker wordt gemaakt om de studie af te ronden als er om welke reden dan ook vertraging is ontstaan. Ook betreft het een harmonisering van de systematiek in het hoger onderwijs met die in het mbo.

## 6. Normbudget

Per januari 2020 is het totale beschikbare bedrag aan studiefinanciering in het hoger onderwijs €1.071 per maand. In het mbo is dat €834 (voor uitwonende studenten) en €619 voor thuiswonenden. Uit deze beleidsdoorlichting komen indicaties naar voren dat het totale beschikbare bedrag voor studenten (in het hoger onderwijs) aan studiefinanciering door de jaren heen minder hard is gegroeid dan de werkelijke kosten van levensonderhoud waar studenten mee te maken hebben. In deze beleidsdoorlichting is ter discussie gesteld of de normbudgetten voor studenten toereikend zijn. Ook uitgaande van cijfers van Nibud, zijn de budgetten te laag. Op basis van de Studentenmonitor hoger onderwijs zijn ze ongeveer €100 te laag. Dit zijn schattingen op basis van steekproefgegevens waarbij de bevraging verschilt en de steekproeven verschillend van omvang zijn. Er is geen zicht op de toereikendheid van de normbudgetten voor het mbo, deze berekeningen zijn dan ook niet opgenomen in tabel 6.1, maar in tabel 6.2. We bevelen aan nader onderzoek te doen naar de toereikendheid van de normbudgetten.

Optie voor het hoger onderwijs is een ophoging van het normbudget met €100. Dit kan op twee manieren: door de aanvullende beurs én leenruimte naar rato te verhogen. Dit zou het meest recht doen aan de geldende verhouding, maar de doorrekening ervan is (vanwege onzekere parameters die moeten worden geschat) complex. Daarom is de optie doorgerekend om de leenruimte met €100 per maand te vergroten.

Opgemerkt moet worden dat daarbij de kosten verhoudingsgewijs meer verschuiven van overheid naar student dan momenteel het geval is. Omdat het leningen betreft zijn er in de eerste jaren nog geen relevante extra kosten. Die volgen pas ver weg in de tijd als een deel van het extra geleende bedrag kwijtgescholden moet worden. Mogelijke gedragseffecten van deze optie zijn een toename van het aantal leners en een toename van de leenbedragen.

#### 7. Verbetering van de informatievoorziening met gebruik van gedragsinzichten

Het huidige stelsel is een uitbouw van het stelsel dat in 1986 is ingevoerd. Er is inmiddels een uitgebreid stelsel ontstaan met regels, voorwaarden en uitzonderingen voor verschillende doelgroepen. Dit maakt het stelsel complex. Uit deze beleidsdoorlichting komen signalen naar voren dat de kennis over het leenstelsel bij sommige groepen beperkt is. Eerstegeneratiestudenten en studenten uit lagere inkomensgroepen hebben minder kennis van de lening en het reisproduct. Zij weten wel meer over de aanvullende beurs. De kennis over de aflossing van de studieschuld is bij alle groepen zeer gebrekkig; deze kennis is het meest aanwezig bij de hoogste inkomensgroep. Uit deze beleidsdoorlichting komen voorzichtige signalen naar voren dat het terugkoppelen van onafhankelijke en betrouwbare informatie over verschillende elementen van het stelsel het oordeel over studiefinancieringsstelsel in positieve zin beïnvloedt. Ook in de expert-sessies werd geadviseerd om studenten en hun omgeving beter te informeren over het studiefinancieringsstelsel, bijvoorbeeld door de inrichting van een rekentool die studenten handvatten geeft voor de toekomst. Experts achtten het ook van belang dat decanen bij deze informatievoorziening worden betrokken. Daarnaast opperden zij om door middel van informatievoorziening met name kwetsbare groepen te stimuleren om deel te nemen aan het hoger onderwijs (bijv. door middel van gedragsbeïnvloeding). Als aanvulling op de verbetering van de informatievoorziening is door de experts over hypotheekverstreking meegegeven dat het wenselijk is om duidelijkheid te scheppen over het meewegen van studieschuld bij het afsluiten van een hypotheek. Dit om ervoor te zorgen dat studieschuld zo min mogelijk beperking veroorzaakt in het leven na het afstuderen en voorkomt dat studieschuld de toegang van afgestudeerden tot de woningmarkt bemoeilijkt. Een gebrek aan kennis betekent overigens niet dat de informatievoorziening slecht is; wel adviseren de onderzoekers na te gaan hoe de informatie betrokkenen beter kan bereiken en daarbij gebruik te maken van gedragswetenschappelijke inzichten. Kennis over het studiefinancieringsstelsel is essentieel voor de beslissing om door te studeren, bewust om te gaan met de leenmogelijkheden en niet later voor verrassingen te staan. Dit vergt een investering, waarbij in overleg met experts en de doelgroep moet worden gezien wat het meest effectief is. Bijvoorbeeld informatievoorziening bij het aanvragen van studiefinanciering, voorlichting rondom studiekeuze, meer tussentijdse informatie om financieel bewustzijn te bevorderen, investeren in rekentools, een DUO-app of meer persoonlijk contact. De kosten zijn afhankelijk van de precieze invulling. De verwachting is dat in de eerste jaren de kosten hoger zullen zijn vanwege implementatie en aanpassing van systemen. Betere informatievoorziening kan bepaalde gedragseffecten teweeg brengen zoals meer studenten die gaan lenen en meer studenten die een aanvullende beurs aanvragen.

#### 6.2.3 Toelichting intensiveringsopties niet direct gerelateerd aan uitkomsten beleidsdoorlichting

Na het overzicht van opties die rechtstreeks voortkomen uit de resultaten van deze beleidsdoorlichting, bespreken we nu een aantal intensiveringsopties die daar niet rechtstreeks uit voortkomen, maar bedoeld zijn om input te leveren voor het politieke debat over de toekomst van het studiefinancieringsstelsel. De gevolgen van deze opties voor de toegankelijkheid van het onderwijs, en voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel zijn niet uitvoerig onderzocht. Hierover kan derhalve geen uitspraak worden gedaan. Het betreft hier opties voor de herinvoering van de basisbeurs, anders dan voor de mbo-hbo doorstroom, opties voor verhoging van de aanvullende beurs, afschaffing van de bijverdiengrens in het mbo, aanvullende opties voor uitbreiding van het reisproduct en ophoging van het normbudget in het mbo. In de bijlage is een gespecificeerd overzicht hiervan opgenomen (bijlage tabel 12 in bijlage 5).

Tabel 6.2: Overzicht intensiveringsvarianten artikel 11 studiefinanciering, niet-direct gerelateerd aan uitkomsten beleidsdoorlichting

<b>1. Basisbeurs</b>	Structureel*
1a. Basisbeurs ho als prestatiebeurs	1.000
1b. Basisbeurs eerstejaars ho als prestatiebeurs	250
1f. Basisbeurs voor alle nieuwe eerstejaars als gift	270
<b>2. Verhoging aanvullende beurs</b>	Structureel*
2a. Verhoging aanvullende beurs €25	35
2b. Verhoging aanvullende beurs €50	65
2c. Verhoging aanvullende beurs €100	135
<b>3. Afschaffen bijverdiengrens</b>	Structureel*
3a. Afschaffen bijverdiengrens mbo	1
<b>4. Reisproduct</b>	Structureel*
4b. Afschaffen onderscheid week- en weekendkaart	200
4c. Weglaten van de zomerstop uit de reisvoorziening	80
<b>5. Ophogen normbudget</b>	Structureel*
5a. Ophogen leenruimte met €100 mbo	1

\* Bedragen x 1.000 mln. Doorrekeningen zijn uitgevoerd door OCW (voorjaar 2020). De opties zijn niet direct gerelateerd aan de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting.

#### 1. Niet-gerelateerde opties basisbeurs

In de vorige paragraaf zijn basisbeursvarianten opgenomen die specifiek gelden voor de mbo-hbo doorstroom. Uit de resultaten van deze beleidsdoorlichting blijkt niet dat financiële drempels ook gelden voor de doorstroom van havo en vwo naar het hoger onderwijs. De hier opgenomen varianten zijn optioneel en betreffen een verdere verbreding, maar hebben geen relatie met de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting.

#### 2. Niet-gerelateerde opties aanvullende beurs

In de vorige paragraaf is aangegeven dat nader onderzoek wenselijk is om de toereikendheid van de aanvullende beurs in kaart te brengen, met name voor de middeninkomens. In het kader daarvan zijn opties beschreven voor een verbreding van de aanvullende beurs (het oprekken van de inkomensgrenzen). Naast een verbreding van de beurs, zijn ook opties voor een verhoging doorgerekend met respectievelijk €25, €50 en €100 per maand. Deze opties hebben geen direct raakvlak met de resultaten uit deze beleidsdoorlichting, maar kunnen wel een alternatief zijn voor de eerder gepresenteerde verbredingsvarianten.

#### 3. Afschaffen bijverdiengrens voor mbo-studenten

Met de invoering van het studievoorschot is de bijverdiengrens voor studenten in het hoger onderwijs komen te vervallen, omdat het de afweging van alle mogelijkheden (op kamers gaan, sparen, werken) zou kunnen beperken. In mbo niveau 3 en 4 bestaat de bijverdiengrens nog wel. Mbo-studenten die meer dan €15.003,05 verdienen (2020) moeten elke euro boven dit bedrag, met maximaal het totaal ontvangen bedrag aan beurzen en reisproduct, terugbetalen. Achterliggende gedachte is dat zij door deze bijverdiensdiensten over voldoende inkomen beschikken om hun studie deels zelf te bekostigen. Terugvordering is vaak een onaangename verrassing voor studenten omdat deze pas een aantal jaren later plaatsvindt, zodra DUO de gegevens van de belastingdienst heeft ontvangen. Het afschaffen van deze bijverdiengrens zou een harmonisatie/versimpeling van de voorwaarden in het stelsel betekenen en kan er mogelijk toe leiden dat mbo-studenten meer gaan werken naast hun studie, waardoor de studievoortgang verslechtert.

Tegelijkertijd betekent het een verbetering voor studenten en vergroot het de uitlegbaarheid van het stelsel. Het afschaffen van de bijverdiengrens voor mbo-studenten vloeit niet rechtstreeks voort uit de resultaten van deze beleidsdoorlichting.

#### Overige opties reisproduct

In de vorige paragraaf is de optie beschreven voor verlenging van het reisproduct in het hoger onderwijs van nominaal + 1 naar nominaal + 3. Deze optie kwam voort uit de expertsessies. Er zijn ook andere uitbreidingsmogelijkheden van de reisvoorziening denkbaar. Deze hebben geen raakvlak met de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting. Uitgewerkt zijn twee aanvullende varianten: het afschaffen van het onderscheid tussen de week- en weekendkaart en het weghalen van de zomerstop uit de ov-reisvoorziening.

Studenten met recht op een reisproduct moeten momenteel kiezen tussen een week- of weekendkaart. Een mogelijkheid is om de ov-studentenkaart de hele week geldig te laten zijn. Het voorstel geldt voor mbo-, hbo- en wo-studenten. Met de huidige reisvoorziening wordt voor 87 procent van de kilometers vrij gereisd. Voor de andere dertien procent betalen de studenten 60-66 procent van de ticketprijs aan de vervoerders. Bij een reisvoorziening die zeven dagen per week geldig is, zullen de vervoerders deze inkomsten van studenten mogelijk niet meer ontvangen en daarvoor gecompenseerd willen worden. Ook zal er een aanzuigende werking uitgaan van het uitgebreide reisrecht. Studenten hebben nu belang bij het maken van hun kilometers binnen de vrij-reizenperiode. Of het totaal aantal kilometers zal stijgen en of meer studenten de kaart zullen aanvragen, is lastig in te schatten. Mogelijk zou het laten vallen van het onderscheid tussen week en weekend ertoe bijdragen dat minder gereisd wordt op de maandagen en vrijdagen. Daarnaast maakt het wellicht de druk op het ov groter. Het is daarom de vraag welk probleem hiermee wordt opgelost en of, gezien de drukte in het openbaar vervoer, het per saldo opportuun is om de huidige prijsprikkel (reizen tegen gereduceerd tarief) voor studenten volledig weg te nemen, ook aangezien niet alle reizen studiegerelateerd zijn.

Een andere variant voor het ov is het weghalen van de zomerstop uit de ov-reisvoorziening. Ook deze variant komt niet rechtstreeks voort uit de resultaten van deze beleidsdoorlichting. Gedurende een maand in de zomer kunnen studenten met een weekproduct niet gratis reizen, maar met korting. In sommige gevallen is dit lastig als bijvoorbeeld stages in die periode vallen of scholen in een bepaalde regio al lessen geven in een deel van die periode. Het verwijderen van de zomerstop zal ertoe leiden dat OCW meer moet betalen aan de vervoersbedrijven en het zal ook een aanzuigende werking hebben op de aantallen gereisde kilometers. Het maakt bovendien het weekproduct nog gewilder, waardoor de druk op het ov vergroot wordt.

#### 6.2.4 Toelichting 20%-besparingsopties

In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is opgenomen dat elke beleidsdoorlichting een 20%-besparingsvariant dient te bevatten, dat wil zeggen een beschrijving van beleidsalternatieven voor het geval er significant minder budget beschikbaar is. Deze besparingsvariant dient een vooruitkijkend element aan de beleidsdoorlichting toe te voegen: er wordt inzichtelijk gemaakt aan welke varianten kan worden gedacht om een significante besparing te realiseren en wat de te verwachten effecten van deze varianten zijn. Er is uiteraard ook een relatie met het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Deze laatste paragraaf bevat een aantal van dergelijke besparingsalternatieven die ook kunnen leiden tot meer harmonisatie en een reductie van de complexiteit van het stelsel als geheel. De totale uitgaven aan studiefinanciering bedroegen in 2018 6,2 miljard euro. Een aanzienlijk deel hiervan bestaat uit (niet relevante) uitgaven aan studieleningen (40%). Hiermee resteert een bedrag van 3,7 miljard aan relevante uitgaven; een 20%-besparing betreft een bedrag van ruim 740 mln. euro. Het grootste deel van de relevante uitgaven wordt besteed aan de reisvoorziening (44%). Verder betreft het uitgaven aan de aanvullende beurs (18%), de basisbeurs (33%), overige uitgaven (2,1%) en bijdragen aan agentschappen, zoals DUO (3,1%).

Achtereenvolgens wordt ingegaan op besparingsopties voor de aanvullende beurs, het reisproduct en besparings- en harmonisatieopties in het mbo. Deze besparingsopties zijn verplichte onderdelen van de beleidsdoorlichting en komen niet rechtsreeks voort uit de resultaten ervan. Hiermee kunnen deze opties worden beschouwd als input voor de dialoog over de ontwikkeling van het studiefinancieringsstelsel. Het overzicht hierna (tabel 6.3) toont de uitgewerkte besparingsopties alsmede de structurele besparing die dit oplevert. In bijlage tabel 13 (bijlage 6) zijn de gedetailleerde jaarlijkse besparingen weergegeven.

Tabel 6.3: Overzicht 20%-besparingsvarianten artikel 11 studiefinanciering

1. Aanvullende beurs	Structureel x 1.000 mln.
1a. Afschaffen aanvullende beurs mbo 3-4	-230
1b. Afschaffen aanvullende beurs ho	-310
1c. Verlaging aanvullende beurs ho + mbo 3-4 van €25	-30
1d. Verlaging aanvullende beurs ho + mbo 3-4 van €50	-60
1e. Verlaging aanvullende beurs ho + mbo 3-4 van €100	-130
2. Reisvoorziening*	Structureel x 1.000 mln.
2a. Eigen bijdrage van €20 euro per maand	-130
2b. Stadsvervoer uit het ov-contract	-120
2c. Afschaffing reisvoorziening mbo	-330
2d. Afschaffing reisvoorziening ho	-620
2e. Afschaffing reisvoorziening mbo + ho	-950
2f. Verkorting duur in het ho naar nominaal	-100
2g. Verkorting duur mbo naar nominaal + 1	-5
2h. Afschaffing RBS	-25
3. Leenstel in mbo	Structureel x 1.000 mln.
3a. Leenstelsel in mbo 3 en 4	-200

\* Het betreft een bruto besparing; er is geen rekening gehouden met de compensatie door I&W en eventuele compensatie van publieke aandeelhouders.

### 1. Aanvullende beurs

Voor de aanvullende beurs kan gekozen worden voor afschaffing van de aanvullende beurs in het hoger onderwijs en/of mbo 3-4. Omdat voor alle studenten die in aanmerking (zouden) komen voor een aanvullende beurs de leenruimte groter zal worden, blijft de financiële toegankelijkheid van het stelsel gewaarborgd. Studenten beschikken over hetzelfde budget, maar dan met een groter leendeel. Een ander voordeel van deze maatregel is dat uitvoeringskosten voor DUO afnemen omdat niet langer inkomensgegevens van ouders geraadpleegd hoeven te worden. Nadeel van deze maatregel zijn de gedragseffecten ervan op de mbo-hbo-doorstroom en een effect op de toegankelijkheid van het onderwijs als geheel, omdat studenten die nu recht hebben op de aanvullende beurs vanwege leenaversie kunnen afzien van hun studie. Bovendien zijn studenten uit lagere inkomensgezinnen gevoeliger voor de kosten van studeren als argument om al dan niet te gaan studeren. De doorstroom van mbo naar hbo wordt met een afschaffing van de aanvullende beurs mogelijk harder geraakt dan andere groepen. Ook in het mbo zorgt afschaffing van de aanvullende beurs voor een substantiële besparing. Voor het mbo geldt bovendien dat voor DUO de uitvoeringskosten lager worden omdat geen onderscheid gemaakt meer hoeft te worden tussen thuis- en uitwonende studenten en niet langer inkomensgegevens geraadpleegd hoeven te worden bij het toekennen van studiefinanciering. Ook een verlaging van de aanvullende beurs levert een besparing op. Er zijn besparingsvarianten doorgerekend met €25, €50 en €100 per maand. Dat in mbo in de eerste jaren een hoger bedrag bespaard kan worden dan in het hoger onderwijs, komt doordat in het mbo de eerste twaalf maanden de aanvullende beurs een gift is (relevante uitgaven) en in het hoger onderwijs alleen de eerste vijf maanden.

Zowel afschaffing als verlaging van de aanvullende beurs kunnen gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van studenten uit lagere inkomensgroepen.

## 2. Reisvoorziening

Een andere substantiële besparing is mogelijk bij wijzigingen in de toekenning van het studentenreisproduct. Door gebruik te maken van het studentenreisproduct kunnen studenten door de week of in het weekend gratis reizen en op de overige dagen met korting. In mbo niveau 3 en 4 bestaat de duur van het recht uit de nominale studieduur plus drie jaren; in mbo niveau 1 en 2 is dit onbeperkt. In het ho gaat het om de nominale studieduur plus 1 jaar. De reisvoorziening is voor het hoger onderwijs en mbo niveau 3 en 4 een prestatiebeurs en moet dus worden terugbetaald als de student niet binnen tien jaar een diploma haalt. Het ministerie van OCW betaalt de vervoersbedrijven voor het recht van de studenten om te mogen reizen. In een privaatrechtelijk contract is geregeld hoe die vergoedingen eruit zien. Bij wijzigingen van de reisvoorziening moet in veel gevallen opnieuw onderhandeld worden tussen OCW en de vervoersbedrijven om de gevolgen voor het contract vast te stellen. Hierdoor zijn besparingen bij de maatregelen op voorhand onzeker. Ook voor de OV-bedrijven zal dit een financiële consequentie hebben; tevens betekent het een derving aan de kant van het ministerie van IenW.

Ook in de sessies die voor deze beleidsdoorlichting met experts zijn gehouden, is bij de invulling van besparingsopties de reisvoorziening besproken. Niet alleen als besparingsoptie, maar ook met het doel het stelsel als geheel te harmoniseren. De experts noemden onder andere volledige afschaffing van het reisproduct, het heffen van een eigen bijdrage en het stadsvervoer uit het reisproduct halen. Ook opperden zij een beperking van het gebruik van de reisvoorziening tot alleen studiegerelateerde reizen. Deze laatste variant is niet doorgerekend. Voor alle maatregelen die genomen worden met betrekking tot de reisvoorziening geldt dat deze kunnen leiden tot gedragsveranderingen en een aantasting van de toegankelijkheid ten opzichte van de huidige situatie. Ze hebben gevolgen voor de studenten, voor de toegang tot het onderwijs en de profilering van instellingen. Wijzigingen in de reisvoorziening zullen niet alleen veranderingen teweegbrengen in bijvoorbeeld de doorstroom naar het hoger onderwijs, de doorstroom van bachelor naar master en de keuze voor een opleiding en een instelling voor studenten die thuis blijven wonen, maar ook in de overweging van (aankomende) studenten om wel of niet te gaan studeren. Het alleen inkorten van het reisrecht kan drempels opwerpen omdat studenten in de laatste fase van de studie meer reizen voor stages, onderzoeken en bijvakken. De opties voor het reisproduct gaan gepaard met uitvoeringskosten die soms lastig in te schatten zijn. Bovendien zou het normbudget voor studenten mogelijk moeten worden uitgebreid vanwege extra kosten die studenten moeten maken. Dit heeft dan weer gevolgen voor zowel de relevante als niet-relevante uitgaven. Deze gevolgen zijn niet meegenomen in de reeksen. Naast afschaffing van de reisvoorziening in mbo en hoger onderwijs, zijn ook opties doorgerekend voor het heffen van een eigen bijdrage, inperking/inkorting van het reisrecht en afschaffing van ov-vergoeding voor buitenlandstuderenden (RBS).

## 3. Leenstelsel in mbo

Een laatste besparingsoptie betreft de introductie van een leenstelsel in het mbo: een omzetting van de basisbeurs in een lening voor mbo niveau 3 en 4. De financiële toegankelijkheid van het onderwijs wordt geborgd, omdat studenten hetzelfde bedrag tot hun beschikking hebben, maar dan in de vorm van een lening. Deze maatregel leidt tot een verhoging van de studieschuld van mbo-studenten. De inkomensontwikkeling van oud-mbo-studenten is vlakker dan die van oud-ho-studenten, dus van elke uitgeleende euro komt een kleiner deel terug. Hiermee is rekening gehouden. Met de afschaffing van de basisbeurs in het mbo zullen overheidsuitgaven afnemen. De ontvangsten nemen op termijn toe, doordat studieschulden worden afgelost. Anderzijds zal het leenvolume omhoog gaan en dus de staatsschuld toenemen. Het is mogelijk dat deze wijziging effect heeft op de instroom in het mbo en op de doorstroom van mbo niveau 1 en 2 naar mbo niveau 3 en 4. Dit laatste omdat studiefinanciering in mbo niveau 1 en 2 altijd een gift is.

Bovendien kan ook de doorstroom van mbo naar hbo hierdoor stagneren omdat de studieschuld van mbo-studenten hoger zal zijn op het moment van instroom in het hbo. Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat bij studenten en scholieren uit lagere inkomensgroepen, de risico- en leenaversie groter is. Deze maatregel kan daarom leiden tot een lagere instroom in en doorstroom binnen het mbo en van het mbo naar het hbo. Daarentegen leidt dit wel tot een harmonisatie van het stelsel in mbo en hoger onderwijs.

#### 6.2.5 Overige opties

In de expertsessies zijn nog aanvullende opties genoemd. Allereerst de ouderbijdrage. Niet alle studenten ontvangen een bijdrage van hun ouders. Gepleit werd om ouders aan te spreken op de verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de studie van hun kinderen. Opties om dit te verbeteren liepen uiteen van het verplicht stellen van de ouderbijdrage tot het faciliteren van spaarfondsen voor ouders en het meewegen van het ouderlijk vermogen bij het bepalen van de draagkracht. Studenten maken zich zorgen over hun (financiële) toekomst, met name studenten met minder draagkrachtige ouders. Uit deze beleidsdoorlichting komt naar voren dat dit te maken heeft met een complex geheel van weerstand tegen het hebben van schulden, de angst om risico's te nemen en te lenen, te weinig inzicht in de mogelijkheden en kansen op de arbeidsmarkt, onduidelijkheid over de renteontwikkeling en het meewegen van de studieschuld bij een hypotheekaanvraag en te weinig kennis over studiefinanciering. In de expertsessies werd bovendien nog gerefereerd aan de wijze waarop het studievoorschot in de publieke opinie is geland. Tot slot werd door een enkeling gepleit voor het terugbetalen van studieleningen via de fiscus bijvoorbeeld door de schuldaflossing via een vast percentage van het inkomen te integreren in de belasting.

#### 6.3 Nader onderzoek en kennishiaten

Deze beleidsdoorlichting bevat een groot aantal opties waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kan verbeteren. Los van toekomstige realisatie van de opties, willen de onderzoekers meegeven dat structureel onderzoek naar effecten en spillover-effecten (negatieve effecten van beleidswijzigingen op aanpalende domeinen) noodzakelijk is - bijvoorbeeld door middel van vignettenstudies.<sup>156</sup> Een goed voorbeeld hiervan is het effect van het leenstelsel op het toekomstbeeld van studenten en mentale druk die hiermee gepaard gaat. Bij beleidswijzigingen is het van belang dergelijke (spill-over) effecten (systematisch) mee te nemen. Daarnaast geldt dat de methodiek van een vignettenstudie ook kan worden ingezet om het verwachte effect van de hier genoemde beleidsalternatieven op de toestroom van studenten te kunnen vaststellen. Deze beleidsdoorlichting laat zien dat naast onderzoek naar deze spillover-effecten, nader onderzoek gewenst is naar onder andere (motieven voor) het gebruik van studiefinanciering in het mbo, redenen voor niet-gebruik van studiefinanciering (met name basisbeurs in het mbo en aanvullende beurs in alle sectoren), de impact van de prestatiebeurscomponent op keuzes die studenten maken, de belasting van studerende kinderen op middeninkomens, de toereikendheid van de normbudgetten en de relatie tussen mentale druk bij studenten en zorgen over de toekomst.

Het verdient verder aanbeveling om door middel van gecoördineerde deelonderzoeken delen van het stelsel door te lichten. Vooral informatie over de omvang van het gebruik en motieven voor het gebruik van studiefinanciering in het mbo ontbreekt. Dit zou de mogelijkheid bieden om enerzijds per doelgroep dieper in te gaan op gebruik en effecten en anderzijds het gebruik en die effecten over de groepen heen te vergelijken, waardoor een completer beeld ontstaat van het stelsel als geheel. Een andere witte vlek is of het ov-reisproduct bijdraagt aan het beleidsdoel.

---

<sup>156</sup> Deze onderzoeksmethodiek maakt het mogelijk kritische grenzen in kaart te brengen van overwegingen om al dan niet een bepaald gedrag te gaan vertonen. In het kort komt de vignettenmethode erop neer dat respondenten een serie van stellingen voorgelegd krijgen waarbinnen roulerend condities worden weergegeven op basis waarvan de keuze voor iets aantrekkelijker of minder aantrekkelijk wordt gemaakt.



Samenvattend wordt op basis van deze beleidsdoorlichting geadviseerd nader beleidsonderzoek te laten uitvoeren naar:

- (1) de effecten van de invoering van het leenstelsel op keuzes van mbo-4-gediplomeerden (onderzoek vindt momenteel plaats);
- (2) de relatie tussen lenen en stress als gevolg van een (negatief) toekomstbeeld (breed onderzoek naar mentale druk onder jongeren door RIVM wordt komend jaar uitgevoerd);
- (3) redenen voor niet-gebruik van studiefinanciering in mbo 1 en 2;
- (4) redenen voor niet-gebruik van de aanvullende beurs in mbo en hoger onderwijs;
- (5) omvang van niet-gebruik van de aanvullende beurs in mbo en hoger onderwijs;
- (6) de impact van de bijdrage aan studerende kinderen op het inkomen van de ouders (m.n. voor de middeninkomens);
- (7) de mate waarin het ov-reisproduct bijdraagt aan de toegankelijkheid van het onderwijs.

De landenstudie laat zien dat in de bestudeerde landen een niet-aflatende aandacht bestaat voor de toegankelijkheid van het tertiair onderwijs voor kwetsbare groepen. Ook al verschillen studiefinancieringsstelsels op onderdelen, er is geen ander stelsel waarbij volledige doeltreffendheid bereikt wordt.

Een van de onderdelen die in deze beleidsdoorlichting buiten beschouwing bleef, is een analyse van de macro-economische effecten van het stelsel. Hierbij valt te denken aan onder andere aspecten als rendementen op overheidsinvesteringen in onderwijs, effect van conjuncturele ontwikkelingen op de onderwijsdeelname en algemene evenwichtseffecten. Hiermee wordt bijvoorbeeld bedoeld dat als verandering in de studiefinanciering het aantrekkelijker maakt om te gaan studeren en het aantal studenten daardoor toeneemt, het toegenomen aanbod van hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt ervoor zorgt dat lonen van hoger opgeleiden afnemen (ten opzichte van de situatie zonder dat extra aanbod). Die relatieve loonafname maakt dan studeren weer onaantrekkelijker. Los van de vraag of het mogelijk is om macro-economische (unieke) effecten van het studiefinancieringsstelsel vast te stellen; binnen het tijdbestek van deze beleidsdoorlichting was een dergelijke complexe exercitie niet uitvoerbaar.



## Bijlagen en verantwoording



## Bijlage 1: Beoordeling bronnen voor kennissynthese

ResearchNed heeft voor een aantal bronnen een bronnencheck uitgevoerd om de gebruikswaarde van de literatuur vast te stellen. Om nader te bepalen of de bronnen bruikbaar en verantwoord zijn, zijn de belangrijkste bronnen bekeken aan de hand van een aantal criteria:<sup>157</sup>

- validiteit en betrouwbaarheid (bijv. aanwezigheid van veronderstellingen, causaliteit, operationalisatie);
- methodologische verantwoording (bijv. populatiebeschrijving, beschrijving gegevensbronnen, representativiteit, verantwoording methoden en technieken, gebruik verschillende methoden, vermelding tekortkomingen);
- relatie tussen bevindingen en conclusies en duiding van de conclusies op basis van de doelen van het beleid;
- volledigheid van de beantwoording van de onderzoeksvragen.

### Motivaction (2019). Impact van het leenstelsel op welbevinden studenten (in opdracht van ISO)

Dit onderzoek is in januari 2019 gepubliceerd door Motivaction. In opdracht van het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) wilde men inzicht verkrijgen in de (ervaren) relatie tussen de invoering van het leenstelsel en het welbevinden van studenten op hbo- en wo-niveau. De opgestelde onderzoeksvragen<sup>158</sup> zijn terug te leiden naar dit doel. Voor dit kwantitatieve onderzoek zijn 563 studenten in het ho (hbo en wo) bevestigd. Deze steekproef is (na weging) representatief gemaakt voor geslacht en opleiding (daarbij is rekening gehouden met de verdeling van de Nederlandse populatie studenten volgens het DUO-databestand 'aantal ingeschrevenen hoger onderwijs 2017-2018'). De studenten zijn benaderd via het webpanel van Motivaction (StemPunt) en het panel van een extern respondentenselectiebureau. Respondenten werden in de periode van 19 tot en met 29 december 2018 per e-mail benaderd voor het invullen van een online vragenlijst (opgesteld i.s.m. ISO) over diverse thema's. Er worden door de onderzoekers geen causale verbanden aangetoond, aangezien het gaat om de relatie die studenten zelf leggen tussen het leenstelsel en het welbevinden. In de rapportage worden, om het overzicht te bewaren, niet alle significante verschillen opgenomen. Het gaat altijd om opvallende verschillen tussen uitsplitsingen binnen de doelgroep - zoals opleiding of wel of geen lening - die significant en minimaal vijf procentpunten afwijken van het gemiddelde beeld. Verschillen zijn pas betrouwbaar en significant wanneer de subgroep uit ten minste 100 respondenten bestaat; een subgroep van 70-80 respondenten wordt gezien als indicatief. In de conclusie/ managementsamenvatting lichten de onderzoekers enkele aspecten uit het onderzoek uit. Het doel - inzicht geven in de ervaren relatie van studenten tussen de invoering van het leenstelsel en het welbevinden - wordt daarmee behaald. Het blijft belangrijk om te beseffen dat het niet gaat om causale verbanden, maar om de ervaren relatie van 563 ho-studenten.

### SER. (2019). Hoge verwachtingen: Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019

Het onderzoek van het SER-jongerenplatform uit augustus 2019 is uitgevoerd op verzoek van de Ministers van SZW, OCW, VWS, BZK en de staatsecretaris EZK. Verzocht werd een verkenning uit te voeren naar de ontplooiingskansen voor jongeren. De hoofdvraag van het onderzoek luidt: 'In hoeverre zijn jongeren voldoende toegerust om zich te kunnen ontplooien en om een zelfstandig bestaan op te bouwen?'. Voor de beantwoording van deze vraag is een zestal deelvragen opgesteld waarin verschillende aspecten van een zelfstandig bestaan aan bod komen (zoals huisvesting en arbeidsmarkt). De laatste deelvraag heeft tot doel de sociale uiting of het maatschappelijk gevolg van de antwoorden te duiden. De kernbegrippen uit de hoofdvraag<sup>159</sup> worden afgebakend en in de verkenning gebruikt om te bepalen in hoeverre er voor jongeren kansen, knelpunten of belemmeringen bestaan in de onderzochte levensfase.

<sup>157</sup> Alleen voor zover voldoende informatie hierover beschikbaar was.

<sup>158</sup> 1. Bewustzijn: hoe kijken studenten aan tegen het leenstelsel? 2. Invloedaspecten/belemmeringen: voelen studenten een hogere druk om te presteren? In hoeverre speelt hun financiële situatie een rol? 3. Invloed op welbevinden: hoe tevreden is men met het eigen leven? En wat voor impact heeft het leenstelsel hierop volgens hen op?

<sup>159</sup> Toegerust, ontplooien en zelfstandig bestaan

Er wordt verkend in hoeverre de jongeren zich toegerust voelen (subjectief) en in hoeverre deze beelden overeenstemmen met de feitelijke situatie. De populatie 'Nederlandse jongeren' wordt begrensd op basis van bepaalde levensfasen, grofweg uitgaande van de groep tussen 15 en 35 jaar oud (die ongeveer 24% van de totale bevolking vormt). De verkenning is dus opgebouwd aan de hand van de belangrijkste mijlpalen<sup>160</sup> voor jongeren, gebaseerd op de aanpak van het CBS. Het beeld van de jongeren zelf is in kaart gebracht met behulp van diverse onderdelen. Onderzoeksbureau Kantar Public heeft een representatieve enquête afgenomen (waarover weinig informatie wordt gegeven), waarin bepaalde groepen<sup>161</sup> extra zijn vertegenwoordigd. Verdere respondenten zijn geworven via het SER-jongerenplatform, de SER-website en advertenties op Facebook en LinkedIn en via NIPObase. In totaal betrof het 2.905 respondenten. De steekproef is herwogen op sekse, leeftijd, opleidingsniveau, werkzaamheid en migratieachtergrond; de substeekproeven worden separaat beschreven. De steekproef die via SER is benaderd wijkt af van de steekproef uit NIPObase. De 'SER-jongeren' worden dan ook enkel gebruikt ter aanvulling of bij gebrek aan vertegenwoordiging in de NIPObase steekproef daar waar het onderwerp/thema van toepassing is. Het is onduidelijk in hoeverre het hier gaat om een representatieve steekproef van de Nederlandse studenten. Dit is in het rapport niet aangegeven. Daarnaast heeft men gebruikgemaakt van openbare enquêteresultaten van het SCP, CBS, Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden, Nationale Studenten Enquête, EenVandaag Opiniepanel en Motivaction. Ook heeft men gesprekken gevoerd (vier dagdelen) met mbo-, hbo- en wo-studenten en jong werkenden. Er is niets bekend over de omvang van deze groepen, ondank het feit dat de uitkomsten breed worden uitgemeten en in de eindconclusies worden verwerkt. De feitelijke situatie van jongeren is in kaart gebracht met statistieken van het CBS, SCP, CPB en Nibud, breed literatuuronderzoek en het interdepartementaal beleidsonderzoek 'Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt'. De deelvragen worden (grotendeels) beantwoord, evenals de hoofdvraag. Daarnaast doet men tien aanbevelingen om alle jongeren te kunnen betrekken bij de 'complexere wordende samenleving en arbeidsmarkt', waarvoor samenhangend beleid nodig is met speciale aandacht voor de geconstateerde risicogroepen. Conclusies die getrokken worden, lijken niet allemaal direct uit de verkenning voor te vloeien.

#### [SCP \(2016\) De toekomst tegemoet; Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later](#)

Het rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau verscheen in december 2016 en betreft een toekomstverkenning. In het Instellingsbesluit is aan het SCP de opdracht meegegeven om wetenschappelijke verkenningen te verrichten, met als doel te komen tot een beschrijving van de ontwikkeling die er in het sociaal en cultureel welzijn te verwachten is. Er wordt door de onderzoekers aangegeven dat het om voorspellingen gaat, om zicht proberen te krijgen op wat er mogelijk gaat gebeuren. Daarbij plaatst men de kanttekening dat de samenleving ook weer zal reageren op wat wordt voorspeld, wat weer de kans verkleint dat een voorspelling uitkomt. In acht hoofdstukken wordt gekeken naar mogelijke ontwikkelingen, naar de drijvende krachten<sup>162</sup> die beïnvloeden hoe burgers, marktpartijen en andere organisaties hun keuze maken, naar hoe leren eruit zal zien in de toekomst, naar hoe werk eruitziet in de toekomst, naar zorg(verlening) in de toekomst, naar de mogelijke manier van samenleven in de toekomst en naar welke vorm van consumeren (met verlaagde broeikasgasuitstoot) gewoon zal zijn. Er wordt gebruikgemaakt van bestaande verkenningen, wetenschappelijke literatuur en gesprekken met deskundigen om veronderstellingen te onderbouwen. Enkele constanten worden verondersteld bij deze voorspelling (zoals vaste landsgrenzen, geen catastrofale natuurrampen et cetera).

---

160 'Vervolgopleiding', 'Aan het werk en ondernemen', 'De eerste (eigen) woning' en 'een eigen gezin starten'.

161 Ondernemers, personen met een niet-westerse migratieachtergrond, arbeidsgehandicapte en respondenten die via het SER-jongerenplatform in het onderzoek zijn betrokken

162 Demografie, technologie, economie en ecologie

Broek, A. van den, Cuppen, J., Warps, J., Termorshuizen, T., Lodewick, J., Brukx, D., Korte, K. de, Ramakers, C. & Mulder, J. (2019). *Monitor Beleidsmaatregelen Hoger Onderwijs 2018-2019. Studenten in het hoger onderwijs: stand van zaken studiejaar 2018-2019: doorstroom, instroom, studiekeuze, studievoortgang, studieuitval en studiefinanciering*. Nijmegen: ResearchNed

Vanaf 2011 worden door ResearchNed in opdracht van het ministerie van OCW de gevolgen van verschillende beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs in de Monitor Beleidsmaatregelen gevolgd. In de monitor worden ontwikkelingen ten aanzien van de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs beschreven waarbij de beleidsmaatregelen als uitgangspunt zijn genomen. Er worden geen strikt causale verbanden vastgesteld. Dit omdat regelingen overlappen in het effect dat ze beogen, waardoor niet met zekerheid te bepalen is welke regeling nu verantwoordelijk is voor welk deel van de ontwikkeling. De monitor bevat een combinatie van kwantitatieve ontwikkelingen (gebaseerd op administraties) en kwalitatieve aspecten zoals gedragingen en motieven (gebaseerd op steekproefonderzoeken) en gaat in op de situatie in het hoger onderwijs in het algemeen en de omstandigheden van specifieke doelgroepen (studenten met ouders uit lagere en middeninkomens-groepen, eerstegeneratiestudenten en studenten met een functiebeperking). In de monitor worden langjarige trends weergegeven. In het onderzoek is een groot aantal onderzoeksvragen geformuleerd die in de verschillende hoofdstukken worden beantwoord. Er wordt gebruikgemaakt van het 1Cijfer Hoger Onderwijs (1cHO), verrijkt met studiefinancieringsrecords van de studenten (DUO), Studentenmonitor Hoger Onderwijs (landelijk representatieve steekproef), de Startmonitor Hoger Onderwijs (representatieve landelijke steekproef) en de NSE (2018 i.v.m. betrouwbaarheid uitkomsten). In de afzonderlijke hoofdstukken wordt steeds nader ingegaan op definities en selecties die voor de analyses zijn gemaakt. Om onder andere de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te bestuderen, wordt in de analyses steeds een onderscheid gemaakt naar doelgroepen (bijv. geslacht, opleidingssector, vooropleiding). De diverse deelvragen worden thematisch ingedeeld en aan het einde van ieder hoofdstuk beantwoord. Het doel van de monitor, het in kaart brengen van de ontwikkelingen in het hoger onderwijs met beleidsmaatregelen als uitgangspunt, wordt hiermee behaald.

Berg, L. van den & Gaalen, R. van (2018). *Studeren en uit huis gaan nog haalbaar? Samenhang met sociaal leenstelsel en ouderlijke welvaart, 2007-2016*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

In het onderzoek van het CBS, verschenen in januari 2018, wordt onderzocht wat de invloed van sociaaleconomische achtergrond op studie- en woonbeslissingen van havo- en vwo-ge diplomeerden tussen 2007 en 2016 is, met als doel achterhalen of de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en zelfstandig wonen gewaarborgd blijft. De verwachtingen en veronderstellingen die aan het onderzoek ten grondslag liggen (zoals 'iemand gaat alleen studeren als de verwachte baten groter zijn dan de verwachte kosten') worden beargumenteerd en expliciet gemaakt. Het onderzoek is gebaseerd op gegevens uit het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) van het CBS. De onderzoekspopulatie bevat alle havo- en vwo-ge diplomeerden van tien opeenvolgende jaren. De beschrijvende analyses laten zien of trends in studie- en woonbeslissingen na invoering van het leenstelsel veranderd zijn. Met behulp van zogenaamde 'linear probability modellen' wordt de instroom in het hoger onderwijs in de eerste twee collegejaren na het behalen van het middelbareschooldiploma (de directe en indirecte instroom) en het uit huis gaan binnen zestien maanden na de start van de studie geschat. Er kan zo ook getoetst worden voor een verschillend effect op verschillende groepen. Gegevens over woonsituatie worden gebaseerd op de Basisregistratie Personen (BRP). De onderzoekers concluderen dat sociaaleconomische verschillen in doorstroom van havo naar hbo gelijk bleven na invoering van het sociaal leenstelsel en ook studiebeslissingen van vwo-ge diplomeerden onveranderd bleven na invoering van het sociaal leenstelsel. Voor zowel hbo- als wo- studenten studenten is een vergelijkbare trend te zien van een vrijwel constant percentage dat uit huis gaat tot 2014, gevolgd door een sterke daling in het percentage studenten dat uit huis gaat; de welvaartstertielen groeien naar elkaar toe met deze daling. Toekomstig onderzoek zou ook de studie- en woonbeslissingen van andere groepen zoals mbo studenten verder kunnen onderzoeken en welke verdere gedragsreacties het leenstelsel oproept.

### Nibud (2017). Achtergrondstudie bij de Handreiking Student & Financiën

De achtergrondstudie van het NIBUD bij de Handreiking Student & Financiën van het Nibud verscheen in september 2017 en werd financieel mede mogelijk gemaakt door het ministerie van OCW en ING. Het onderzoek moet actuele informatie opleveren over het bestedingsbedrag en de financiële situatie van studenten. Daarmee worden zowel voor maatschappelijke en financiële dienstverleners en beleidsmakers gediend als (aankomend) studenten. Het onderzoek geeft inzicht in de financiële situatie van studenten in het hoger onderwijs<sup>163</sup>, de wijze waarop studenten met geld bezig zijn en hoe ze tegen geld(zaken) aankijken. Tevens is onderzocht in hoeverre studenten op de hoogte zijn van de regels rondom de studiefinanciering. Het rapport presenteert de bevindingen van een onderzoek onder 1.383 voltijd hbo- en wo studenten van 16 tot 30 jaar; deze groep is representatief voor alle voltijdstudenten in Nederland wat betreft leeftijd, geslacht en opleidingsrichting (hbo/wo). Respondenten werden geworven via de website en nieuwsbrief van Studenten.net en de sociale mediakanalen van Nibud en DUO. Daarnaast zijn circa 300 respondenten afkomstig uit het panel van Opinieland van Survey Sampling International. In het rapport zijn regelmatig multivariate analyses (lineaire of logistische regressies) uitgevoerd, waardoor alle mogelijk relevante factoren tegelijkertijd zijn meegenomen. Deze analyse geeft de correlatie weer en niet de causaliteit: de onderzoekers kunnen dus stellen dat er tussen bepaalde kenmerken een relatie bestaat, maar niet welk van de twee kenmerken de relatie tot stand brengt. In sommige gevallen worden uitkomsten van het huidig onderzoek vergeleken met uitkomsten uit onderzoek uit 2015, maar dit is niet overal (betrouwbaar) mogelijk.

---

163 inkomsten, bestedingen, spaargedrag en schuldsituatie

## Bijlage 2: Achtergrond analyses CBS

Bijlage tabel 1: Aantal records analyses CBS-microdata: ho-instroom

Opleidingsniveau ouders	Inkomen ouders	11-12	12-13	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19
<i>Hbo</i>									
Eerste generatie ho	Q1	5.688	5.673	6.375	6.453	5.610	6.041	6.152	6.193
	Q2	5.960	5.969	6.518	6.653	5.896	6.306	6.583	6.531
	Q3	6.529	6.709	7.091	7.230	6.304	6.753	7.018	7.044
	Q4	6.158	6.050	6.527	6.045	5.491	5.638	5.804	5.643
	Q5	3.635	3.651	3.713	3.544	3.133	3.082	3.147	2.969
Ouders ho	Q1	1.422	1.500	1.731	1.879	1.507	1.773	1.816	1.924
	Q2	1.823	1.912	2.309	2.391	2.128	2.314	2.705	2.805
	Q3	2.948	3.174	3.808	3.742	3.495	3.971	4.405	4.694
	Q4	6.014	6.287	7.398	7.525	6.715	7.727	8.412	9.187
	Q5	8.426	8.963	10.084	10.195	9.647	10.840	12.023	12.592
Opleiding onbekend	Q1	3.317	3.165	3.273	2.891	2.277	2.226	2.088	2.069
	Q2	3.912	3.842	3.930	3.692	3.060	3.175	3.323	3.082
	Q3	4.634	4.567	4.687	4.614	4.095	4.273	4.336	4.179
	Q4	6.146	5.944	6.385	5.832	5.168	5.378	5.221	4.968
	Q5	5.842	5.627	5.741	5.272	4.680	4.635	4.577	4.191
<i>Wo</i>									
Eerste generatie ho	Q1	1.102	965	1.199	1.102	1.059	1.016	1.071	1.125
	Q2	1.047	1.016	1.189	1.031	1.006	1.058	1.055	1.113
	Q3	1.330	1.187	1.388	1.259	1.211	1.288	1.326	1.317
	Q4	1.557	1.612	1.648	1.498	1.445	1.441	1.421	1.360
	Q5	1.747	1.678	1.796	1.567	1.347	1.463	1.339	1.247
Ouders ho	Q1	665	690	854	795	700	843	906	929
	Q2	822	841	1.092	979	939	1.022	1.117	1.183
	Q3	1.298	1.451	1.710	1.654	1.587	1.670	1.898	2.067
	Q4	3.117	3.310	3.781	3.894	3.502	4.072	4.370	4.650
	Q5	8.036	8.236	9.429	9.435	8.974	9.844	11.004	11.695
Opleiding onbekend	Q1	799	765	714	633	562	528	556	514
	Q2	858	817	837	711	634	665	693	627
	Q3	1.135	1.127	1.121	993	915	961	932	1.001
	Q4	1.892	1.820	1.836	1.730	1.727	1.503	1.511	1.361
	Q5	3.490	3.087	3.146	2.661	2.802	2.521	2.393	2.218

Bijlage tabel 2: Percentage studenten dat niet in de studiefinancieringsbestanden voorkomt (er kon geen koppeling kon worden gemaakt tussen de SFS-bestanden en BRON) uitgesplitst naar onderwijstype en jaar/instroomjaar

		11-12	12-13	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19
Deelnemers	Mbo niveau 1-2						5,4%	3,8%	3,4%
	Mbo niveau 3-4						1,9%	1,6%	1,5%
Deelnemers	Hbo	3,8%	3,5%	3,6%	3,7%	4,4%	4,1%	4,2%	4,5%
	Wo	6,1%	5,6%	6,0%	6,1%	6,2%	5,8%	5,5%	5,7%
Instromers	Hbo	1,1%	1,0%	0,7%	0,6%	2,3%	1,5%	1,5%	1,7%
	Wo	0,5%	0,5%	0,3%	0,3%	0,9%	0,8%	0,7%	1,0%

Bijlage tabel 3: Aantal records analyses CBS-microdata: ho-deelnemers

Opleidingsniveau ouders	Inkomen ouders	11-12	12-13	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19
<i>Hbo</i>									
Eerste generatie ho	Q1	22.700	23.965	26.712	28.431	28.721	29.603	29.963	29.656
	Q2	24.439	25.774	27.753	29.333	29.585	30.284	30.664	30.413
	Q3	27.086	28.256	30.369	31.841	31.585	32.152	32.655	32.301
	Q4	26.873	27.202	28.133	28.047	27.607	27.530	27.645	27.149
	Q5	16.019	16.188	16.832	17.001	16.353	15.871	15.693	15.264
Ouders ho	Q1	5.834	6.317	7.246	7.874	8.015	8.285	8.644	8.753
	Q2	7.756	8.549	9.585	10.406	10.922	11.401	12.400	12.563
	Q3	12.349	13.370	15.503	16.584	17.676	18.600	19.756	20.400
	Q4	25.873	27.277	30.730	33.183	33.255	35.323	36.732	38.531
	Q5	37.566	39.472	42.159	44.817	46.565	49.107	51.974	54.834
Opleiding onbekend	Q1	15.973	15.654	15.575	15.217	14.011	12.980	11.895	11.148
	Q2	18.908	18.569	18.737	18.618	17.798	17.513	17.090	16.239
	Q3	21.068	21.149	21.952	22.343	21.960	21.604	21.220	20.395
	Q4	28.377	28.096	29.076	29.410	28.277	27.558	26.548	25.396
	Q5	29.545	28.351	28.907	27.859	26.263	25.340	24.181	22.730
<i>Wo</i>									
Eerste generatie ho	Q1	8.270	8.268	8.850	9.262	9.384	9.547	9.741	9.773
	Q2	7.883	8.063	8.467	8.523	8.861	8.894	9.225	9.280
	Q3	9.199	9.052	9.301	9.760	9.818	10.020	10.054	10.096
	Q4	11.302	11.114	11.435	11.298	11.130	10.817	11.019	10.970
	Q5	11.431	11.303	11.452	11.489	11.022	10.938	10.751	10.463
Ouders ho	Q1	4.358	4.533	5.110	5.459	5.635	5.723	6.215	6.469
	Q2	5.307	5.517	6.335	6.548	7.009	7.370	8.009	8.274
	Q3	8.324	9.090	9.921	10.510	11.149	11.710	12.502	13.129
	Q4	18.951	19.596	21.642	23.333	24.004	25.423	26.864	28.345
	Q5	45.214	46.993	50.424	53.894	56.008	58.741	62.548	66.833
Opleiding onbekend	Q1	7.595	7.125	6.721	6.267	5.825	5.519	5.289	5.017
	Q2	8.256	7.823	7.553	7.206	7.017	6.647	6.697	6.315
	Q3	10.081	9.550	9.260	9.055	8.786	8.636	8.369	8.022
	Q4	15.662	14.975	14.836	14.661	13.942	13.259	12.789	12.305
	Q5	28.907	26.247	25.336	23.602	22.112	20.732	19.560	18.600



Bijlage tabel 4: Aantal records analyses CBS-microdata: mbo-deelnemers

Opleidingsniveau ouders	Inkomen ouders	16-17	17-18	18-19
<i>Mbo bol 1-2</i>				
Eerste generatie ho	Q1	7.831	7.502	6.986
	Q2	5.950	5.482	5.053
	Q3	3.692	3.377	2.997
	Q4	1.578	1.463	1.254
	Q5	444	414	363
Ouders ho	Q1	576	525	444
	Q2	626	612	571
	Q3	673	634	622
	Q4	743	722	686
	Q5	535	554	531
Opleiding onbekend	Q1	1.584	1.339	1.196
	Q2	1.578	1.412	1.288
	Q3	1.288	1.107	1.090
	Q4	870	803	686
	Q5	426	444	346
<i>Mbo bol 3-4</i>				
Eerste generatie ho	Q1	30.729	30.311	29.752
	Q2	29.399	28.855	28.511
	Q3	25.705	25.454	24.461
	Q4	16.107	15.806	15.335
	Q5	6.316	6.086	5.729
Ouders ho	Q1	4.131	4.176	4.192
	Q2	5.565	5.774	5.783
	Q3	8.346	8.370	8.781
	Q4	12.760	13.018	13.333
	Q5	12.215	12.642	12.871
Opleiding onbekend	Q1	8.872	7.942	7.288
	Q2	12.175	11.368	10.754
	Q3	13.333	12.782	12.216
	Q4	12.483	11.990	11.446
	Q5	8.226	7.797	7.232

Bijlage tabel 5: Samenstelling inkomenskwintielen per jaar (CBS-microdata)

Jaar	Kwintiel	Min.	Max.	Mediaan	Std.dev.
2011	Q1		29.238	18.921	25.621
	Q2	29.238	45.258	37.913	4.559
	Q3	45.259	59.718	52.247	4.148
	Q4	59.719	81.202	68.706	6.104
	Q5	81.203		104.792	233.243
2012	Q1		29.065	18.997	23.850
	Q2	29.066	46.001	38.159	4.828
	Q3	46.002	61.455	53.501	4.430
	Q4	61.456	83.843	70.893	6.355
	Q5	83.844		107.779	187.552
2013	Q1		27.400	18.002	23.633
	Q2	27.401	43.357	35.858	4.557
	Q3	43.358	58.332	50.573	4.292
	Q4	58.333	80.690	67.680	6.350
	Q5	80.691		105.354	205.693
2014	Q1		27.950	18.348	21.251
	Q2	27.951	44.282	26.537	4.662
	Q3	44.283	60.030	51.836	4.511
	Q4	60.031	83.902	69.930	6.772
	Q5	83.903		111.779	231.149
2015	Q1		27.950	18.348	21.251
	Q2	27.951	44.282	36.537	4.662
	Q3	44.283	60.030	51.836	4.511
	Q4	60.031	83.902	69.930	6.772
	Q5	83.903		111.779	231.149
2016	Q1		28.091	18.233	15.936
	Q2	28.092	45.198	37.060	4.943
	Q3	45.199	61.515	53.077	4.673
	Q4	61.516	85.770	71.676	6.892
	Q5	85.771		112.697	233.111
2017	Q1		29.528	19.058	12.798
	Q2	29.529	47.849	39.164	5.304
	Q3	47.850	65.220	56.219	4.975
	Q4	65.221	91.082	76.016	7.355
	Q5	91.083		120.191	264.740

## Bijlage 3: Achtergrond survey beleidsdoorlichting art. 11 studiefinanciering

Voor een deel zijn deze benaderd met een brief via DUO (40.000 eindexamenkandidaten havo, mbo en vwo), voor het andere deel zijn studenten mbo en hoger onderwijs uitgenodigd via een panel van ResearchNed. De laatste groep bevatte ook studerende in mbo niveau 1 en 2, mbo niveau 3 en 4 en afgestudeerden in mbo en hoger onderwijs. De totale respons lag tussen zeventien en achttien procent. Uitsluitend de geheel afgeronde enquête zijn meegenomen in de analyses. Via de zogeheten ‘sneeuwbal-methode’ is aan de respondenten gevraagd hun ouders uit te nodigen om een korte ouderenquête in te vullen. Dit is geheel automatisch in het systeem aangebracht. De studenten konden het e-mailadres van een van de ouders aangeven; deze ouders kregen geheel automatisch een uitnodiging via de mail met daarin een directe link naar de ouderenquête (met een unieke inlogcode). In totaal gaven 3.675 ouders gehoor aan dit verzoek. Van hen rondden 2.713 de vragenlijst geheel af.

Bijlage tabel 6: Respons enquête studenten

	Niet geheel afgerond	Geheel afgerond	Totale respons
Eindexamenjaar havo, vwo, mbo	2.421	4.511	6.932
Student hoger onderwijs	8.635	13.606	22.241
Student mbo-1/2	165	190	355
Student mbo-3/4	911	1.665	2.576
(Niet) werkend ho-diploma	474	2.229	2.703
(Niet) werkend geen ho-diploma	4.925	4.553	9.478
Totaal	17.531	26.754	44.285
	Totaal	Respons	Respons%
Benaderd via DUO	40.000	6.932	17%
Benaderd via panel	210.000	37.353	18%

Bron: ResearchNed; OCW beleidsdoorlichting studiefinanciering 2019.

De analyses zijn vooral gebaseerd op studenten in het hoger onderwijs (n=13.606) en aankomend studenten (eindexamenkandidaten in havo, mbo en vo; n=4.511) en hun ouders (resp. n=1.351 en n=950). Van de groep studerende valt negentig procent onder het studievoorschot en drie procent onder het oude stelsel. Van de overige studenten is niet bekend onder welk stelsel zijn vallen. Van de eindexamenkandidaten is dertig procent afkomstig van het havo, 33 procent van het mbo en 37 procent van het vwo).

Bijlage tabel 7: Kennisvragen leenstelsel (vijfpuntschaal van ‘helemaal niet’ tot ‘heel goed’).

*Kennisvragen aanvullende beurs (alpha=0,84) weet u...*

- wanneer een student een aanvullende beurs kan krijgen?
- hoeveel aanvullende beurs een student maximaal kan krijgen?
- hoe lang een student recht heeft op een aanvullende beurs?
- wanneer een student de aanvullende beurs moet terugbetalen?

*Kennisvragen overige elementen (alpha=0,89)*

- hoe lang een student recht heeft op een ov-kaart?
- wanneer een student de ov-kaart moet terugbetalen?
- hoeveel een student maximaal kan lenen?
- hoe lang een student kan lenen?
- hoe hoog de rente van een studielening is?
- wanneer iemand moet beginnen met aflossen van de studielening?
- hoe berekend wordt hoeveel iemand maandelijks moet aflossen?
- in hoeveel jaar iemand de studieschuld moet aflossen?
- wanneer een studieschuld wordt kwijtgescholden?
- hoe een studieschuld wordt meegewogen bij een hypotheekaanvraag?

Bijlage tabel 8: Regressiemodel voor het effect van ontvangen feedback over elementen van studiefinanciering op het eindoordeel over het studiefinancieringsstelsel, gecorrigeerd voor het beginoordeel en het kennisniveau

	B	Std. Error	Bèta	t	Sig.
(Constant)	1,280	0,032		39,561	0,000*
Startoordeel studiefinanciering	0,571	0,006	0,579	95,879	0,000*
Kennis ov en lening	0,035	0,009	0,029	3,827	0,000*
Kennis aanvullende beurs	-0,024	0,008	-0,022	-3,020	0,003*
Feedback op kennisvragen	0,029	0,013	0,013	2,185	0,029**

Bron: ResearchNed; OCW beleidsdoorlichting studiefinanciering 2019; n=18.921 (4.298 scholieren; 12.222 studenten in leenstelsel; 950 ouders van scholieren; 1.351 ouders van studenten in leenstelsel); \* p<0,05; \*\* p<0,01.

Bijlage tabel 9: Vragen GP-Core

Afgelopen week (0 = helemaal niet, 1 = incidenteel; 2 = soms; 3 = vaak; 4 = constant):

- voelde ik me gespannen, nerveus of angstig
- had ik het gevoel dat er mensen waren die ik om hulp kan vragen
- had ik een goed gevoel over mezelf
- had ik het gevoel dat ik om kon gaan met dingen die mis gingen
- had ik last van pijn en/of andere lichamelijke problemen
- had ik een goed gevoel bij de dingen die ik heb gedaan
- had ik moeite met slapen
- voelde ik liefde en genegenheid voor iemand
- kon ik de meeste dingen doen die ik moest doen
- had ik het gevoel dat anderen me bekritiseerden
- voelde ik me ongelukkig
- was ik chagrijnig in gezelschap van anderen
- voelde ik me optimistisch over de toekomst
- heb ik alles gedaan wat ik me had voorgenomen

Bijlage tabel 10: Logistische regressie voor de relatie tussen doorstroomintentie, achtergrondkenmerken, schoolprestaties en leenaversie

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Leenaversie	-0,16	0,06	6,53	1	0,01	0,86
Inkomen ouders (5 groepen)	0,15	0,05	9,81	1	0,00	1,16
Opleidingsniveau ouders (0=hoog)	-0,12	0,09	1,75	1	0,19	0,89
Schoolprestaties (zelfinschatting)	0,25	0,05	25,82	1	0,00	1,29
Havo	-0,86	0,11	59,23	1	0,00	0,42
Mbo	-1,59	0,11	196,90	1	0,00	0,20
Constant	1,02	0,27	14,14	1	0,00	2,78

Bron: ResearchNed; OCW beleidsdoorlichting studiefinanciering 2019. Niet doorstroom: n=826; wel doorstroom n=2.716.

## Bijlage 4: Samenstelling begeleidingsgroep en deelnemers expertsessie

### Begeleidingsgroep

Ministerie OCW, directie HO&S  
Ministerie OCW, directie MBO  
Ministerie OCW, directie Kennis  
Ministerie OCW, directie Financieel Economische Zaken (FEZ)  
Ministerie van Financiën  
CPB (Jonneke Bolhaar)

### Expertsessies (o.l.v. Frank Kalshoven en Liza Sandtke Argumentenfabriek)

Adam Booij (UvA)  
Bas Jacobs (EUR)  
Bas Litjens (ISO)  
Charifa Soulami (LSVb)  
Cornelis Geldof (Vereniging Hogescholen)  
Han van Yperen (VSNU)  
Hessel Oosterbeek (UvA)  
Hugo Hegeman (ISO)  
Jolien Verrijt (JOB)  
Jonneke Bolhaar (CBP)  
Louise Elffers (HvA)  
Maarten van Poelgeest (AEF)  
Monique Berkhout (MBO Raad)  
Monty Aal (LSVb)  
Pieter Lossie (LAKS)  
Rutger Kappe (Inholland)  
Wilco van Dijk (UL)



## Bijlage 5: Intensiveringsvarianten artikel 11 studiefinanciering

Bijlage tabel 11: Begrotingsconsequenties intensiveringsvarianten studiefinanciering die voortkomen uit de resultaten van de beleidsdoorlichting

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Struct.	in:
<b>1. Opties basisbeurs</b>								
1a. Basisbeurs voor nieuwe mbo-hbo-doorstroom als prestatiebeurs voor de totale nominale studieduur	0	0	0	0	0	10	240	2065
1b. Basisbeurs voor nieuwe mbo-hbo- doorstroom als prestatiebeurs (1e jaar)	0	0	0	0	0	0	60	2065
1c. Basisbeurs voor nieuwe mbo-hbo doorstroom als gift (1e jaar)	0	0	0	30	70	70	70	2024
<b>2. Verbreding aanvullende beurs*</b>								
2a. Verbreding aanvullende beurs + max naar €60.000	0	0	0	15	20	30	130	2065
2b. Verbreding aanvullende beurs + max naar €70.000	0	0	0	25	35	60	250	2065
2c. Verbreding aanvullende beurs + max naar €80.000	0	0	0	35	55	85	380	2065
2d. Verbreding aanvullende beurs + niet-max naar €60.000	0	0	0	5	10	15	60	2065
2e. Verbreding aanvullende beurs + niet-max naar €70.000	0	0	0	15	20	30	130	2065
2f. Verbreding aanvullende beurs + niet-max naar €80.000	0	0	0	20	30	45	200	2065
<b>3. Prestatiebeurscomponent</b>								
3a. Afschaffen prestatiebeurssystematiek aanvullende beurs mbo (beurs wordt gift)	0	0	0	70	160	150	20	2065
3b. Afschaffen prestatiebeurssystematiek aanvullende beurs ho (beurs wordt gift)	0	0	0	130	380	360	40	2065
3c. Verruiming 1 februari-regeling mbo naar 12 maanden	0	0	0	0	0	3	1	2065
3d. Verruiming 1 februari-regeling mbo-hbo doorstroom naar 12 maanden	0	0	0	0	0	24	6	2065
3e. Verruiming 1 februari-regeling ho naar 12 maanden	0	0	0	0	0	5	2	2065
<b>4. Vaste rente op studieleningen**</b>								
4a. Vaste rente op studieleningen van 0%	0	0	0	0	0	0	300	2065
4b. Vaste rente op studieleningen van 1%	0	0	0	0	0	0	100	2065
4c. Vaste rente op studieleningen van 2%	0	0	0	0	0	0	-100	2065
4d. Vaste rente op studieleningen van 3%	0	0	0	0	0	0	-300	2065
<b>6. Reisproduct</b>								
6a. Uitbreiding van het reisproduct naar nominaal + 3 voor ho	0	0	0	5	10	15	80	2065
<b>7. Normbudget</b>								
7a. Ophogen leenruimte met €100 hoger onderwijs	0	0	0	0	0	0	15	2065
<b>8. Informatievoorziening</b>								
8a. Verbetering van de informatievoorziening	0	3	3	1	1	1	1	2023

Doorrekening uitgevoerd door OCW (voorjaar 2020). \* Aanvullende beurs is prestatiebeurs. In het mbo is de aanvullende beurs het eerste jaar een gift. Voor eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs is de aanvullende beurs de eerste vijf maanden een gift. Dit verklaart waarom er wel meteen kosten zijn en waarom de reeks na invoering per studiejaar 2023-2024 oploopt. Omzetting naar gift vindt plaats als binnen tien jaar een diploma wordt behaald. \*\* De structurele bedragen die zijn opgenomen zijn zeer onzeker en moeten daarom als indicatief worden gezien. De bedragen hangen namelijk af van het rentepercentage dat in de structurele situatie wordt verwacht bij ongewijzigd beleid. De rente is momenteel historisch laag en het is onzeker wat de rente in de toekomst gaat zijn. In de berekeningen is uitgegaan van een structurele rente tussen een en twee procent (ter vergelijking: de huidige rente op studieleningen is 0%). Vastzetten op 0% of 1% in deze doorrekening leidt tot extra uitgaven en het vastzetten op 2% of 3% kostenbesparend is.

Bijlage tabel 12: Begrotingsconsequenties intensiveringsvarianten studiefinanciering die niet direct voortkomen uit de resultaten van deze beleidsdoorlichting

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Struct.	in:
<b>1. Opties basisbeurs</b>								
1a. Basisbeurs ho als prestatiebeurs	0	0	0	0	0	70	1.000	2065
1b. Basisbeurs eerstejaars ho als prestatiebeurs	0	0	0	0	0	0	250	2065
1c. Basisbeurs voor alle nieuwe eerstejaars als gift	0	0	0	90	270	270	270	2024
<b>2. Verhoging aanvullende beurs*</b>								
2a. Verhoging aanvullende beurs €25	0	0	0	3	5	10	35	2065
2b. Verhoging aanvullende beurs €50	0	0	0	6	10	15	65	2065
2c. Verhoging aanvullende beurs €100	0	0	0	15	20	30	135	2065
<b>5. Afschaffen bijverdiengrens</b>								
5a. Afschaffen bijverdiengrens mbo	0	0	0	0	0	0	1	2030
<b>6. Reisproduct</b>								
6a. Afschaffen onderscheid week- en weekendkaart	0	0	0	20	30	40	200	2065
6b. Weglaten van de zomerstop uit de reisvoorziening	0	0	0	10	20	20	80	2065
<b>7. Normbudget mbo</b>								
7a. Ophogen leenruimte met €100 mbo	0	0	0	0	0	0	1	2065

Doorrekening uitgevoerd door OCW (voorjaar 2020). \* Aanvullende beurs is prestatiebeurs. In het mbo is de aanvullende beurs het eerste jaar een gift. Voor eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs is de aanvullende beurs de eerste vijf maanden een gift. Dit verklaart waarom er wel meteen kosten zijn en waarom de reeks na invoering per studiejaar 2023-2024 oploopt. Omzetting naar gift vindt plaats als binnen tien jaar een diploma wordt behaald. \*\* De structurele bedragen die zijn opgenomen zijn zeer onzeker en moeten daarom als indicatief worden gezien. De bedragen hangen namelijk af van het rentepercentage dat in de structurele situatie wordt verwacht bij ongewijzigd beleid. De rente is momenteel historisch laag en het is onzeker wat de rente in de toekomst gaat zijn. In de berekeningen is uitgegaan van een structurele rente tussen een en twee procent (ter vergelijking: de huidige rente op studieleningen is 0%). Vastzetten op 0% of 1% in deze doorrekening leidt tot extra uitgaven en het vastzetten op 2% of 3% kostenbesparend is.



## Bijlage 6: Besparingsvarianten artikel 11 studiefinanciering

Bijlage tabel 13: Begrotingsconsequenties 20%-besparingsvarianten artikel 11 studiefinanciering

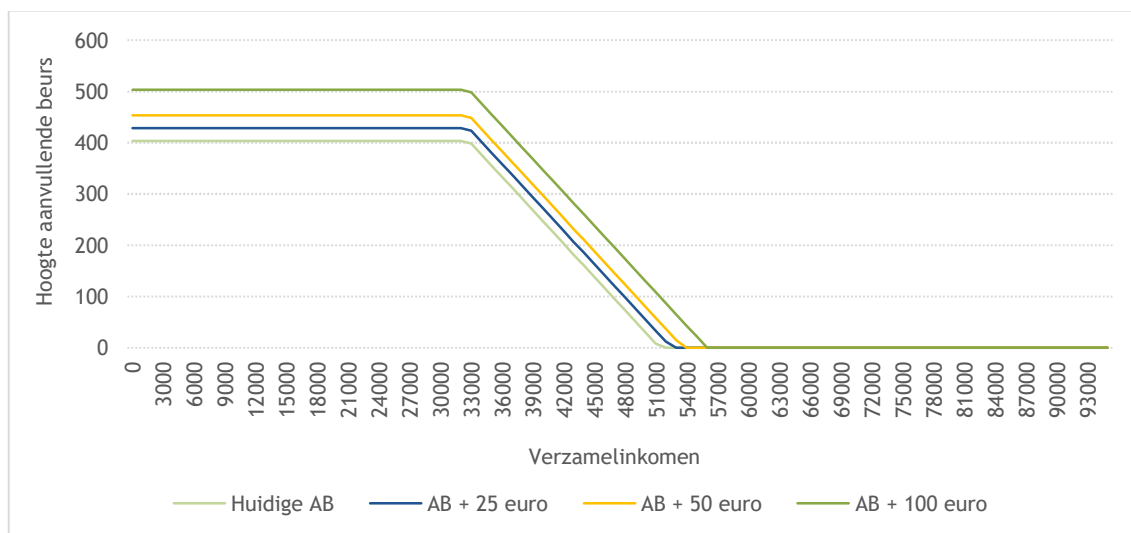
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.	in:
<b>1. Aanvullende beurs</b>								
1a. Afschaffen aanvullende beurs mbo 3-4	0	0	0	-50	-130	-140	-230	2065
1b. Afschaffen aanvullende beurs ho	0	0	0	-40	-50	-60	-310	2065
1c. Verlaging aanvullende beurs ho + mbo 3-4 van €25	0	0	0	-3	-4	-5	-30	2065
1d. Verlaging aanvullende beurs ho + mbo 3-4 van €50	0	0	0	-6	-9	-10	-60	2065
1e. Verlaging aanvullende beurs ho + mbo 3-4 van €100	0	0	0	-12	-17	-20	-130	2065
<b>2. Reisvoorziening*</b>								
2a. Eigen bijdrage van €20 euro per maand	0	0	0	0	-5	-10	-130	2065
2b. Stadsvervoer uit het ov-contract	0	0	0	0	0	0	-120	2065
2c. Afschaffing reisvoorziening mbo	0	0	0	0	0	0	-330	2065
2d. Afschaffing reisvoorziening ho	0	0	0	0	0	0	-620	2065
2e. Afschaffing reisvoorziening mbo + ho	0	0	0	0	0	0	-950	2065
2f. Verkorting duur in het ho naar nominaal	0	0	0	0	0	0	-100	2065
2g. Verkorting duur mbo naar nominaal + 1	0	0	0	-1	-2	-2	-5	2065
2h. Afschaffing RBS	0	0	0	0	-3	-7	-25	2065
<b>3. Leenstel in mbo</b>								
3a. Leenstelsel in mbo 3 en 4	0	0	0	0	0	0	-200	2065

\* Het betreft hier de bruto besparing; hierbij is geen rekening gehouden met de compensatie door I&W en eventuele compensatie van publieke aandeelhouders.



## Bijlage 7: Illustratie varianten aanvullende beurs

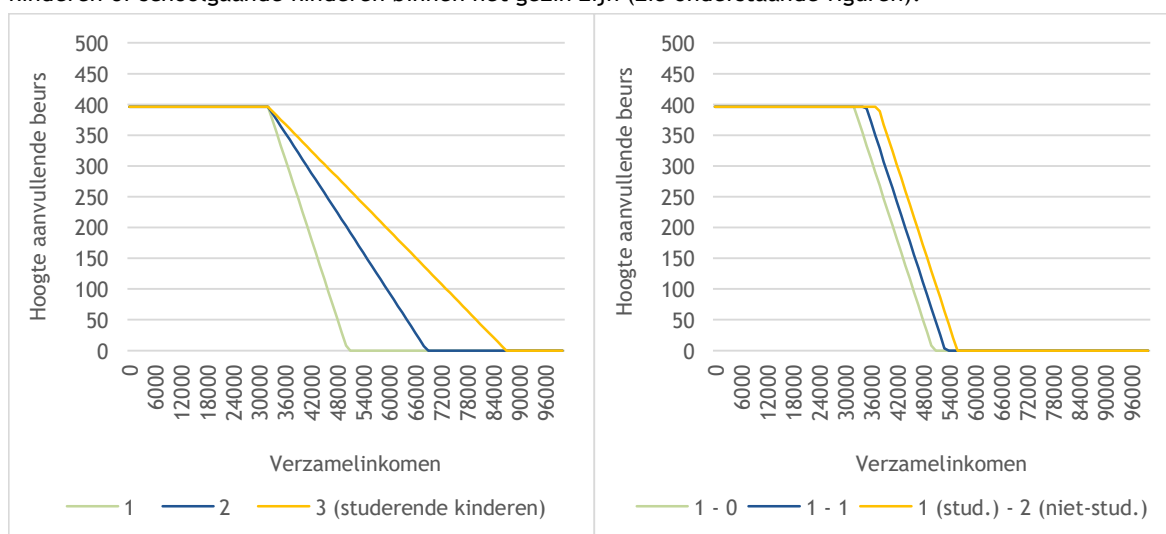
Een verhoging van het bedrag van de aanvullende beurs heeft automatisch tot gevolg dat er in beperkte mate ook een verbreding van de doelgroep plaatsvindt. Onderstaande grafiek laat dit zien: waar de huidige aanvullende beurs doorloopt tot een inkomen van ruim €51.000, loopt deze bij een verhoging van €100 door tot circa €56.000.



Figuur bijlage 1: Gevolgen van een verhoging van de aanvullende beurs met €25, €50 en €100

### Verbreding van de aanvullende beurs (met en zonder meebewegen van de max)

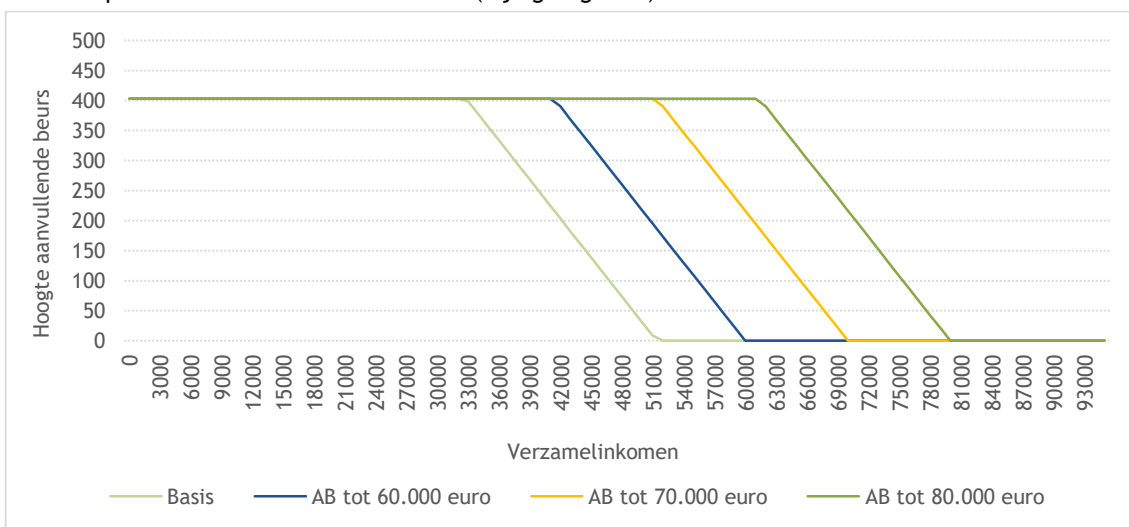
Bij een verbreding van de aanvullende beurs kan het inkomen tot waar een maximale aanvullende beurs verkregen meebewegen of niet. Eerst een illustratie van de huidige situatie. Op dit moment ontvangen studenten een maximale aanvullende beurs als ouders een verzamelinkomen hebben tot €32.782,08 (grens 1) en hebben recht op een aanvullende beurs tot een maximaal verzamelinkomen van hun ouders van €51.389,93 (grens 2). Afhankelijk van het verzamelinkomen van de ouders krijgen studenten een deel van het maximale bedrag aan aanvullende beurs. Deze inkomensgrenzen verschuiven zodra er meer studerende kinderen of schoolgaande kinderen binnen het gezin zijn (zie onderstaande figuren).



Figuur bijlage 2: Hoogte aanvullende beurs per maand naar inkomen voor gezin met resp. 1, 2 en 3 studerende kinderen

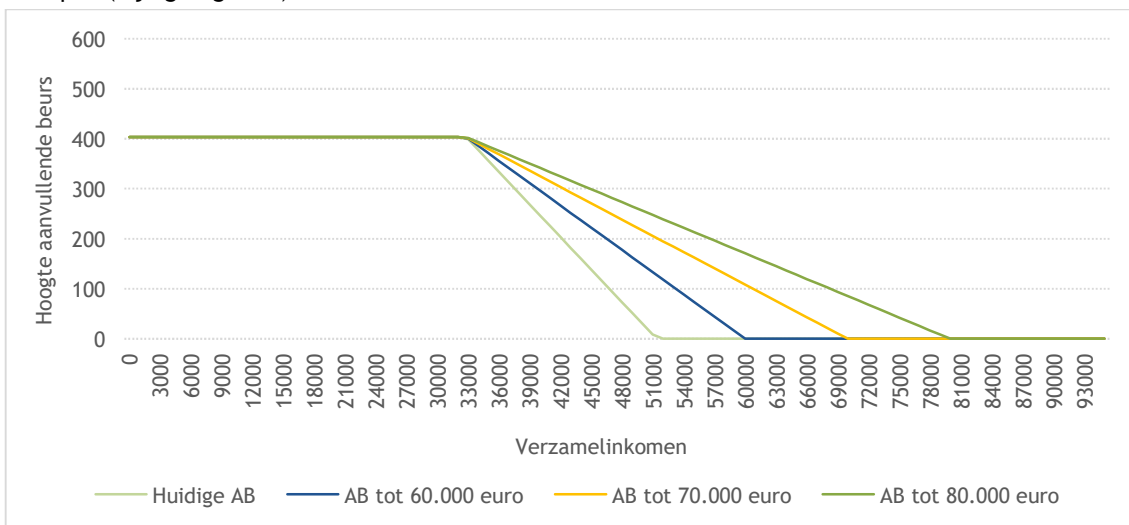
Figuur bijlage 3: Hoogte aanvullende beurs naar inkomen voor gezin met 1 studerend kind en 0, 1 en 2 niet-studerende kinderen

Het verruimen van de inkomensgrens kan op twee manieren. Allereerst kan de eerste grens van het verzamelinkomen van de ouders worden aangepast, dus dat studenten tot een hoger inkomen de maximale aanvullende beurs krijgen. Daarnaast kan de afbouw van grens 1 tot aan grens 2 langer worden gemaakt. Voor de drie alternatieven is deze grens: bij inkomen tot €60.000 een maximale aanvullende beurs tot ongeveer €41.500, bij een inkomen tot €70.000 een maximale aanvullende beurs tot ongeveer €51.500 en bij een inkomen tot €80.000 een maximale aanvullende beurs tot ongeveer €61.500. Deze verruimingen zijn doorgerekend voor inkomensgrenzen tot €60.000, €70.000 en €80.000. Beide opties zouden in theorie de financiële toegankelijkheid voor de middeninkomens kunnen verhogen. Zoals uit de grafiek is op te maken, verschuift bij de eerste optie ook de grens tot waar een maximale aanvullende beurs ontvangen wordt. Bij deze variant zal zowel de inkomensgrens van €32.782 als de grens van €51.389 worden verhoogd. Dit houdt in dat meer studenten recht zullen hebben op een aanvullende beurs en ook meer studenten recht zullen hebben op de maximale aanvullende beurs (bijlage figuur 1)



Bijlage figuur 1: Hoogte aanvullende beurs naar variatie in inkomen (max beweegt mee)

De andere optie is om de inkomensgrenzen te verruimen zodat meer mensen recht krijgen op de aanvullende beurs, maar niet meer mensen recht krijgen op de maximale aanvullende beurs. Ook deze verruiming is doorgerekend voor inkomensgrenzen tot €60.000, €70.000 en €80.000. Bij deze optie zal grens 1 (de lage inkomensgrens van €32.782) behouden blijven, maar zal de afbouw tot aan grens 2 langzamer verlopen (bijlage figuur 2).



Bijlage figuur 2: Hoogte aanvullende beurs naar variatie in inkomen (max beweegt niet mee)

## Bijlage 8: Overzicht tabellen en figuren

Tabel 2.1:	Elementen van studiefinanciering per doelgroep (bedragen zijn afgeleid van die van jan-aug. 2020) <sup>a</sup> .....	21
Tabel 2.2:	Bedragen studiefinanciering mbo, 2020 .....	23
Tabel 2.3:	Verhouding bekostigingsniveaus hbo en wo .....	29
Tabel 2.4:	Gerealiseerde verplichtingen en uitgaven art. 11 studiefinanciering (bedragen x €1.000) 36	
Tabel 4.1:	Zelfrapportage van studenten ten aanzien van wel of geen recht op een aanvullende beurs en het wel of niet ontvangen van een aanvullende beurs .....	62
Tabel 4.2:	Studenten waarvan de prestatiebeurs NIET is omgezet in een gift maar als lening is geregistreerd vanwege niet behalen diploma binnen tien jaar .....	66
Tabel 4.3:	Verlening diplomatermijn, verlenging prestatiebeurs en toekenning nieuwe rechten (vanwege een handicap of chronische ziekte).....	67
Tabel 4.4:	Gebruik en bedragen 1-februari- en 1-septemberregeling.....	68
Tabel 4.5:	Uitgaven uitwonende ho-studenten: eigen uitgaven en kosten die rechtstreeks door de ouders worden betaald, samen genomen .....	82
Tabel 5.1:	Respondenten met weinig tot geen kennis over onderstaande elementen van het leenstelsel .....	103
Tabel 5.2:	Respondenten met correct aflosbedrag en gemiddeld verschil tussen gegevens aflosbedrag en correct aflosbedrag .....	106
Tabel 6.1:	Overzicht intensiveringsvarianten artikel 11 studiefinanciering, gerelateerd aan uitkomsten beleidsdoorlichting .....	120
Tabel 6.2:	Overzicht intensiveringsvarianten artikel 11 studiefinanciering, niet-direct gerelateerd aan uitkomsten beleidsdoorlichting .....	125
Tabel 6.3:	Overzicht 20%-besparingsvarianten artikel 11 studiefinanciering.....	127
Figuur 2.1:	Recht op aanvullende beurs hoger onderwijs voor basisscenario (één studierend kind) en twee alternatieve scenario's (respectievelijk 2 en 3 studerende kinderen). .....	25
Figuur 2.2:	Gemiddelde overheidsuitgaven aan mbo, hbo en wo per deelnemer (bron: Onderwijs in Cijfers) .....	28
Figuur 2.3:	Ontwikkeling van de aanvullende beurs in hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (bron: rijksbegroting) .....	30
Figuur 2.4:	Normbudgetten in hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (bron: rijksbegroting) .....	31
Figuur 3.1:	Collegegelden van openbare instellingen in relatie tot het aandeel studenten dat profiteert van openbare leningen, beurzen of giften, op bachelor- of gelijkwaardig niveau (2015/16) (bron: OECD 2018) .....	39
Figuur 4.1:	Percentage gebruik basisbeurs mbo niveau 1-2 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata: voor mbo waren alleen de jaren 2016 t/m 2018 beschikbaar) .....	57
Figuur 4.2:	Percentage gebruik basisbeurs mbo niveau 3-4 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata) .....	57
Figuur 4.3:	Percentage gebruik aanvullende beurs mbo niveau 1-2 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata) .....	58
Figuur 4.4:	Bedrag aanvullende beurs mbo niveau 1-2 van alle studenten van 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata).....	59
Figuur 4.5:	Percentage gebruik aanvullende beurs mbo niveau 3-4 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata) .....	59

Figuur 4.6:	Maandelijks bedrag aanvullende beurs mbo niveau 3-4 van alle studenten van 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)	60
Figuur 4.7:	Percentage gebruik aanvullende beurs hbo instroomcohorten naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)	60
Figuur 4.8:	Bedrag aanvullende beurs hbo instroomcohorten (alle studenten met sf-recht) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)	61
Figuur 4.9:	Percentage gebruik aanvullende beurs wo instroomcohorten naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)	61
Figuur 4.10:	Bedrag aanvullende beurs wo instroomcohorten (alle studenten met sf-recht) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)	62
Figuur 4.11:	Aantal studenten dat gebruikmaakt van het studentenreisproduct: 2006-2007 tot en met 2018-2019 (excl. internationale studenten) (bron: DUO-SFS)	63
Figuur 4.12:	Percentage studenten dat gebruikmaakt van het studentenreisproduct ten opzichte van alle studenten met recht op studiefinanciering (excl. internationale studenten) (bron: DUO-SFS)	64
Figuur 4.13:	Aantal internationale studenten dat gebruikmaakt van het studentenreisproduct (bron: DUO-SFS)	64
Figuur 4.14:	Aantal unieke personen dat gebruikmaakt van ov-vergoeding in het buitenland naar toekenningsjaar en uitgaven aan ov-vergoeding in het buitenland naar toekenningsjaar (bron: DUO)	65
Figuur 4.15:	Eénoudertoeslag 2011-2019 (aantal unieke personen en bedragen * 1 mln. euro) (bron: DUO)	66
Figuur 4.16:	Percentage gebruik lening mbo niveau 1-2 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)	68
Figuur 4.17:	Gemiddeld leenbedrag per maand van gebruikers mbo niveau 1-2 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)	69
Figuur 4.18:	Gemiddeld leenbedrag per maand van alle sf-gerechtigden mbo niveau 1-2 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)	69
Figuur 4.19:	Percentage gebruik lening mbo niveau 3-4 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)	70
Figuur 4.20:	Gemiddeld leenbedrag per maand van gebruikers mbo niveau 3-4 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)	70
Figuur 4.21:	Gemiddeld leenbedrag per maand van alle sf-gerechtigden mbo niveau 3-4 18 jaar en ouder naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en studiejaar (bron: CBS-microdata)	71
Figuur 4.22:	Percentage gebruik lening en/of collegegeldkrediet instroomcohorten hbo (vt-du) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)	72
Figuur 4.23:	Gemiddeld leenbedrag per maand van gebruikers hbo (instroomcohorten) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)	72
Figuur 4.24:	Gemiddeld leenbedrag per maand van sf-gerechtigden hbo (instroomcohorten) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)	73
Figuur 4.25:	Percentage gebruik lening en/of collegegeldkrediet instroomcohorten wo (vt-du) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)	73
Figuur 4.26:	Gemiddeld leenbedrag per maand van gebruikers wo (instroomcohorten) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)	74
Figuur 4.27:	Gemiddeld leenbedrag per maand van sf-gerechtigden wo (instroomcohorten) naar opleiding en inkomenskwintielen ouders en instroomjaar (bron: CBS-microdata)	74
Figuur 4.28:	Leenbedrag, bedrag aanvullende beurs en bedrag basisbeurs gestapeld voor sf-gerechtigden mbo-deelnemers niveau 1 en 2 naar inkomen ouders: een vergelijking van het laagste, middelste en hoogste inkomenskwintiel (bron: CBS-microdata)	75

Figuur 4.29:	Leenbedrag, bedrag aanvullende beurs en bedrag basisbeurs gestapeld voor sf-gerechtigden mbo-deelnemers niveau 3 en 4 naar inkomen ouders: een vergelijking van het laagste, middelste en hoogste inkomenskintiel (bron: CBS-microdata) ..... 76
Figuur 4.30:	Leenbedrag, bedrag aanvullende beurs en bedrag basisbeurs gestapeld voor sf-gerechtigden hbo-instroomcohorten naar inkomen ouders: een vergelijking van het laagste, middelste en hoogste inkomenskintiel (bron: CBS-microdata en 1cHO) ..... 76
Figuur 4.31:	Leenbedrag, bedrag aanvullende beurs en bedrag basisbeurs gestapeld voor sf-gerechtigden wo- instroomcohorten naar inkomen ouders: een vergelijking van het laagste, middelste en hoogste inkomenskintiel (bron: CBS-microdata en 1cHO) ..... 77
Figuur 4.32:	Cumulatieve opbouw van de studieschuld instroomcohorten 2015 tot en met 2018 hbo en wo (alle studenten met recht op studiefinanciering) ..... 78
Figuur 4.33:	Verwachte studieschuld (x1.000) van hbo- en wo-studenten na vijf jaar studeren, in percentages, inclusief studenten zonder studieschuld (bron: 1cHO-SFS) ..... 78
Figuur 4.34:	Feitelijke studieschuld mbo-afloscohort 2012 (bron: CPB) ..... 79
Figuur 4.35:	Feitelijke studieschuld hbo-afloscohort 2012 (berekend door CPB) en verwachte studieschuld na vijf jaar inschrijving van eerste hbo-instroomcohort studievoorschot (1cHO-SFS) (bedragen x 1.000) ..... 79
Figuur 4.36:	Feitelijke studieschuld wo-afloscohort 2012 (berekend door CPB) en verwachte studieschuld na vijf jaar inschrijving van eerste wo-instroomcohort studievoorschot (1cHO-SFS) (bedragen x 1.000) ..... 80
Figuur 4.37:	Verwachte gemiddelde studieschuld van hbo- en wo-studenten uitgaande van een studieduur van vijf jaar instroomcohort 2015 (alle studenten met recht op studiefinanciering resp. alle studenten met een lening) ..... 80
Figuur 4.38:	Samenstelling van het inkomen van studenten (alleen studenten hoger onderwijs in leenstelsel): het betreft hier percentages; de hoogte van het inkomen kan verschillen tussen de inkomensgroepen. .... 83
Figuur 4.39:	Inkomenscompositie van studenten: aanvullende beurs en ouderbijdrage samen (norm van 0 is gelijkgesteld aan een inkomensdeel van 38%, dat het maximale aandeel is van de aanvullende beurs binnen het totale normbudget: €396,39/€1.056,05, bron: DUO) ..... 84
Figuur 4.40:	Percentage studenten dat financiële moeilijkheden ervaart: alleen voltijdstudenten: Studentenmonitor 2013 (n=11.895) en Studentenmonitor 2018 (n=11.911) ..... 85
Figuur 5.1:	Percentage doorstroom (directe en indirecte, na 1 jr., samengenomen) na diploma mbo bol 4 naar hbo naar diplomajaar en opleidings- en inkomensniveau ouders (bron: CBS-microdata) ..... 91
Figuur 5.2:	Percentage doorstroom naar hbo na havo-diploma naar diplomajaar en opleidings- en inkomensniveau ouders (bron: CBS-microdata) ..... 92
Figuur 5.3:	Percentage doorstroom naar hbo na vwo-diploma naar diplomajaar en opleidings- en inkomensniveau ouders (bron: CBS-microdata) ..... 93
Figuur 5.4:	Percentage doorstroom naar wo na vwo-diploma naar diplomajaar en opleidings- en inkomensniveau ouders (bron: CBS-microdata) ..... 93
Figuur 5.5:	Kans op doorstuderen: eindexamenkandidaten in havo, mbo en vwo naar inkomen en opleidingsniveau van de ouders ..... 95
Figuur 5.6:	Mate waarin de mogelijkheden van studiefinanciering belemmerend of stimulerend hebben gewerkt bij de keuze om te gaan studeren voor eindexamenkandidaten in havo, mbo en vwo (geen significante opleidings- en inkomenseffecten) ..... 95
Figuur 5.7:	Belang van kosten van studeren of werken bij de afweging om af te zien van verder studeren (alleen mbo-studenten naar inkomensniveau van de ouders ..... 96
Figuur 5.8:	Verwachte strategieën van mbo-studenten en scholieren vanwege de kosten van studeren naar opleidingsniveau en inkomen van de ouders n=2.648. .... 98

Figuur 5.9:	Percentage scholieren dat geen, matig of veel leenaversie heeft naar opleidings- en inkomensniveau van de ouders .....	99
Figuur 5.10:	Strategieën die studenten (leenstelsel) hanteren vanwege de kosten van studeren naar inkomen van ouders (n=12.006) .....	100
Figuur 5.11:	Percentage thuiswonende eerstejaars studenten studiejaar 2013-2014 (hbo n=2.306; wo n=1.104) vergeleken met studiejaar 2017-2018 (hbo n=1.864; wo n=1.089), gewogen voor steekproefafwijkingen .....	101
Figuur 5.12:	Mate van kennis over de aanvullende beurs bij scholieren en studenten naar opleidingsniveau en inkomen van de ouders .....	104
Figuur 5.13:	Mate van kennis over het ov en de lening bij scholieren en studenten naar opleidingsniveau en inkomen van de ouders .....	104
Figuur 5.14:	Percentage studenten en scholieren met goed antwoord naar opleiding en inkomen van de ouders .....	106
Figuur 5.15:	Oordeel over het studiefinancieringsstelsel van verschillende groepen respondenten en scholieren .....	107
Figuur 5.16:	Percentage respondenten dat het studiefinancieringsstelsel al dan niet rechtvaardig vindt (score >=3,5 op een schaal van 1-5) naar opleidings- en inkomensniveau .....	108
Figuur 5.17:	Percentage scholieren en studenten dat al dan niet stress ervaart naar inkomen en opleidingsniveau van de ouders.....	110
Figuur 5.18:	Percentage respondenten dat zich al dan niet zorgen maakt over de toekomst naar het opleidingsniveau en het inkomen van de ouders .....	111
Overzicht 3.1:	Elementen van studiefinanciering in het hoger onderwijs: Denemarken, UK, Australië en Oostenrijk.....	53
Bijlage tabel 1:	Aantal records analyses CBS-microdata: ho-instroom .....	137
Bijlage tabel 2:	Percentage studenten dat niet in de studiefinancieringsbestanden voorkomt (er kon geen koppeling kon worden gemaakt tussen de SFS-bestanden en BRON) uitgesplitst naar onderwijstype en jaar/instroomjaar .....	137
Bijlage tabel 3:	Aantal records analyses CBS-microdata: ho-deelnemers .....	138
Bijlage tabel 4:	Aantal records analyses CBS-microdata: mbo-deelnemers.....	139
Bijlage tabel 5:	Samenstelling inkomenskwintielen per jaar (CBS-microdata) .....	140
Bijlage tabel 6:	Respons enquête studenten .....	141
Bijlage tabel 7:	Kennisvragen leenstelsel (vijfpuntschaal van 'helemaal niet' tot 'heel goed').....	141
Bijlage tabel 8:	Regressiemodel voor het effect van ontvangen feedback over elementen van studiefinanciering op het eindoordeel over het studiefinancieringsstelsel, gecorrigeerd voor het beginoordeel en het kennisniveau .....	142
Bijlage tabel 9:	Vragen GP-Core .....	142
Bijlage tabel 10:	Logistische regressie voor de relatie tussen doorstroomintentie, achtergrondkenmerken, schoolprestaties en leenaversie .....	142
Bijlage tabel 11:	Begrotingsconsequenties intensiveringsvarianten studiefinanciering die voortkomen uit de resultaten van de beleidsdoorlichting .....	145
Bijlage tabel 12:	Begrotingsconsequenties intensiveringsvarianten studiefinanciering die niet direct voortkomen uit de resultaten van deze beleidsdoorlichting.....	146
Bijlage tabel 13:	Begrotingsconsequenties 20%-besparingsvarianten artikel 11 studiefinanciering.....	147
Bijlage figuur 1:	Hoogte aanvullende beurs naar variatie in inkomen (max beweegt mee).....	150
Bijlage figuur 2:	Hoogte aanvullende beurs naar variatie in inkomen (max beweegt niet mee) .....	150





