

Studeren met een uitkering

Soms is het voor de financiering van een studie aantrekkelijker een beroep te doen op de kinderbijslag of de Algemene Bijstandswet dan op de Wet studiefinanciering. In welke mate komt dit voor en hoe kan oneigenlijk gebruik worden tegengegaan.

Op het eerste gezicht zijn sociale uitkeringen en studiefinanciering twee duidelijk van elkaar te onderscheiden inkomensvoorzieningen met elk hun eigen toepassingsdomein: zo lijkt het evident dat werklozen op een werkloosheids- of bijstandsuitkering aangewezen zijn, en studerende op studiefinanciering. Toch blijkt bij nadere beschouwing van de wet- en regelgeving dat de scheidslijn tussen studiefinanciering en sociale uitkeringen niet zo duidelijk te trekken is. Wanneer een jongere geen recht heeft op studiefinanciering, bij voorbeeld omdat de studie in deeltijd gevolgd wordt, of omdat de onderwijsinstelling niet erkend wordt door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, kan via de de Algemene kinderbijslagwet voor jongeren van 18 jaar (AKW-18+) en ouder een financiële tegemoetkoming verkregen worden. Ook bestaat in dergelijke situaties de mogelijkheid om beroep te doen op de Algemene Bijstandswet (ABW).

Doordat studerende die in principe in aanmerking komen voor studiefinanciering veelal zelf kunnen bepalen of zij een studie in deeltijd of in voltijd willen volgen, en op deze wijze hun recht op studiefinanciering kunnen manipuleren, is er in zekere zin sprake van keuzevrijheid. Een 'calculatorische student' kan met handig manoeuvreren die inkomensvoorziening kiezen, die financieel het meest gunstig is. Het spanningveld tussen sociale uitkeringen en studiefinanciering draagt daardoor in potentie een problematisch karakter.

In dit artikel worden de resultaten gepresenteerd van een recent onderzoek naar de mate waarin 'strategisch' gedrag in de praktijk voorkomt¹. Onder strategisch gedrag wordt hier verstaan dat de burger de omstandigheden zodanig wijzigt dat daardoor recht ontstaat op een voor

hem (financieel) gunstiger regeling, zonder dat daarmee de letter van de wet wordt overtreden. Wel kan daarmee de geest van de wet geweld worden aangedaan. Het onderzoek is toegespitst op de hierboven genoemde twee sociale uitkeringsregelingen: de algemene kinderbijslagwet (AKW) en de algemene bijstandswet (ABW). Verder is de vraagstelling beperkt tot studerende aan het hoger onderwijs.

Alvorens in te gaan op de resultaten van het onderzoek, worden de voorwaarden geschetst voor het verkrijgen van studiefinanciering, kinderbijslag en bijstand. Tevens worden de betreffende inkomensvoorzieningen vergeleken op aantrekkelijkheid.

Voorwaarden en voorkeuren

Studiefinanciering

De gebruikelijke manier om een studie te bekostigen, is door middel van een toelage in het kader van de Wet Studiefinanciering 18+ (WSF). Studerende aan het hoger onderwijs hebben recht op studiefinanciering wanneer zij tussen de 17 en 27 jaar oud zijn en afkomstig zijn uit de EG. Zij moeten bovendien als voltijdstudent ingeschreven staan, wat impliceert dat er wekelijks overdag ten minste 19 lessen gevolgd worden. Verder mag de maximale inschrijvingsduur voor de studie niet overschreden zijn². Studiefinanciering bestaat uit een basisbeurs en eventueel een rentedragende lening en aanvullende beurs. De hoogte van de basisbeurs is afhankelijk van het eigen inkomen en het in- of uitwonend zijn van de student. De hoogte van de rentedragende lening en het al dan niet verstrekken van een aanvullende beurs hangen af van de onderwijssoort, het inkomen van de ouders, het eigen inkomen, en het inkomen van een eventuele partner.

Kinderbijslag

De Algemene Kinderbijslagwet voor studerende van 18 jaar en ouder is een overgangsregeling die ingesteld is toen bij de invoering van de WSF het recht op kinderbijslag naast studiefinanciering voor studerende is afgeschaft. De overgangsregeling is van kracht tot het jaar 2004 en is bedoeld als 'vangnet'³. Wanneer niet aan de hierboven beschreven voorwaarden voor studiefinanciering is voldaan, en er dus geen recht op studiefinanciering bestaat, kunnen de ouders van de studerende kinderbijslag aanvragen. Deze wordt toegekend, mits het kind tussen de 17 en 25 jaar oud is en een substantiële hoeveelheid tijd (meer dan 19 uur in de week) in de studie steekt. Dit kunnen gevolgde lessen zijn, maar ook uren die aan huiswerk worden besteed. Verder dienen de ouders in Nederland te wonen of te werken, en het kind in belangrijke mate te onderhouden.

Hoewel de AKW door de wetgever niet als een tweede keuzemogelijkheid voor studerende om hun studie te bekostigen bedoeld is, maar voor deze groep slechts als vangnet zou moeten fungeren, staat het in de praktijk alle studerende tussen de 17 en 25 die recht hebben op studiefinanciering vrij om kinderbijslag naar eigen believen te verkiezen als inkomensvoorziening. Zij moeten dan wel eerst zorgen dat zij hun recht op studiefinanciering verliezen. Dit kan door de status van voltijdstudent in te wisselen voor die van deeltijdstudent of extraneus. Er bestaat dus de mogelijkheid om, ondanks de aanspraak die men kan maken op studiefinanciering, de voorkeur te geven aan de kinderbijslagregeling.

Bijstand

De mogelijkheden om hoger onderwijs te volgen met een bijstandsuitke-

1. Over deze onderzoeken is gepubliceerd in: R.C. van Waveren en R.C. van Geuns, *Studeren met een uitkering*, Den Haag, 1993; en Ch.J. de Wolff en R.C. van Geuns, *Studeren met kinderbijslag*, Amsterdam, 1992.

2. Voor de meeste studies gold in 1991 een maximale inschrijvingsduur van zes jaar. Gedurende deze periode heeft men recht op studiefinanciering.

3. Algemene Kinderbijslagwet, editie Schuurmans & Jordens, Zwolle, 1990.

Tabel 1. Enkele belangrijke voorwaarden voor recht op WSF, AKW of ABW

	WSF	AKW	ABW
Leeftijd	18-30 jaar	18-24 jaar	18-65 jaar
Nationaliteit	Landen uit de EG	Ingezetenen	Ingezetenen
Aard opleiding	Door O&W erkende opleidingen	Geen voorwaarde	Geen voorwaarde
Inschrijvingsvorm	Voltijd	Voltijd en deeltijd	Studie buiten reguliere werktijden of studie in deeltijd voor beperkte tijd
Studieduur	maximaal zes jaar	Geen voorwaarde	Geen voorwaarde

ring zijn in de wet beperkt⁴. Als principe geldt dat studerende studiefinanciering dienen aan te vragen, en dat bijstandsverlening niet mogelijk is. Het argument dat de opleiding de studerende betere kansen op de arbeidsmarkt verleent, wordt niet geaccepteerd. Toch biedt de wet- en regelgeving wel enige ruimte voor studie met een bijstandsuitkering. In de eerste plaats wordt toegestaan dat er gedurende maximaal één jaar in deeltijd aan het hoger onderwijs mag worden deelgenomen, onder een evenredige korting op de uitkering. Men moet dan wel gedeeltelijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Ook zijn er mogelijkheden om zonder korting met bijstand te studeren. Daarvoor gelden extra voorwaarden. Het onderwijs dient buiten de gebruikelijke werktijden te worden gevolgd, dus 's avonds, of aan de Open Universiteit, zodat de studerende volledig beschikbaar kan zijn voor de arbeidsmarkt. Verder geldt dat de mogelijkheid om met bijstand te studeren expliciet niet bedoeld is voor studerende die overgeschakeld zijn van een voltijd- naar een deeltijdstudie, of naar de inschrijving als extraneus, met de bedoeling hun studie op die manier af te ronden.

Tabel 1 biedt een overzicht van de belangrijkste voorwaarden waaraan men moet voldoen om voor studiefinanciering, kinderbijslag of een bijstandsuitkering in aanmerking te komen.

Financieringen vergeleken

Een bijstandsuitkering is in vergelijking tot studiefinanciering en kinderbijslag in financieel opzicht de meest aantrekkelijke optie. De bedragen liggen ver boven die van studiefinanciering en kinderbijslag. Bovendien hoeft er geen geld te worden terugbetaald. Een nadeel van studeren met

bijstand kan zijn, dat de studerende beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt.

Studerenden die zich niet beschikbaar stellen voor de arbeidsmarkt kunnen dus in principe geen beroep doen op de bijstand. Voor hen doet zich dan de keuze voor tussen studie met kinderbijslag of studiefinanciering.

Voor uitwonenden zal de keuze tussen beide doorgaans vallen op studiefinanciering. Zelfs wanneer iemand alleen een basisbeurs ontvangt, is men voordeliger af met studiefinanciering dan met kinderbijslag. Voor inwonenden valt de balans daarentegen eerder uit in het voordeel van de kinderbijslag; kinderbijslag is hoger dan een basisbeurs. Wordt ook een aanvullende lening ontvangen, dan kan de balans weer omslaan in het voordeel van studiefinanciering⁵.

Ook wanneer studiefinanciering financieel aantrekkelijker is, kan de keuze op kinderbijslag vallen, omdat deze de mogelijkheid biedt de studieduur te verlengen. Door middel van een tijdelijke inschrijving als deeltijdstudent met kinderbijslag, kan een langere inschrijvingsduur, en daarmee een langer durend recht op studiefinanciering, verkregen worden. Een student die zich eerst twee jaar als deeltijdstudent inschrijft en vervolgens voor de rest van de studie in voltijd studeert heeft één jaar inschrijftijd 'gewonnen'. Het gebruik van een dergelijke constructie vereist wel een vooruitziende blik: een student die pas op 25-jarige leeftijd ontdekt dat de studie meer tijd vergt dan de toegestane inschrijvingsduur, is te oud om nog (in deeltijd) een beroep te kunnen doen op kinderbijslag.

Eventuele bijverdiensten maken de ene regeling niet aantrekkelijker ten opzichte van de andere; in zowel de AKW-regeling als in de WSF zijn beperkingen opgenomen omtrent bijver-

diensten, en worden uitkeringen ongeveer gelijkmatig gekort bij overschrijding van een minimum-bedrag.

Studeren met bijstand of kinderbijslag

Het onderzoek

Na deze theoretische verkenning van de mogelijkheden rijst de vraag hoe het in de praktijk is gesteld met het gebruik van deze regelingen. Deze vraag zullen we beantwoorden op basis van twee recente onderzoeken.

Eén onderzoek behandelde het studeren met kinderbijslag. De feitelijke omvang van het gebruik van kinderbijslag voor studie aan het hoger onderwijs is onderzocht door bestanden van de Informatiseringsbank (het CRI-bestand met hoger onderwijs-ingeschrevenen) en de Sociale verzekeringsbank (kinderbijslaggerechtigden) voor het jaar 1991 integraal met elkaar te vergelijken. Doordat de desbetreffende bestanden integraal zijn vergeleken, geven zij een nauwkeurig inzicht in het aantal studerende aan het hoger onderwijs met kinderbijslag in Nederland. Naast de bestandsvergelijking is onder de studerende met kinderbijslag een enquête gehouden naar de achterliggende motieven.

In het tweede onderzoek is ingegaan op het studeren met een bijstandsuitkering. De omvang van dit verschijnsel is bepaald door de bijstandsregistratie van zeventien gemeenten te vergelijken met het eerder genoemde CRI-bestand met ingeschrevenen aan het hoger onderwijs⁶. De selectie van onderzoeksgemeenten is zodanig dat in het onderzoek de omvang van het verschijnsel 'studenten met bijstand' is overschat. Voor de gevallen waarin samenloop tussen bijstand en opleiding werd

4. De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op de Algemene bijstandswet, editie Schuurman & Jordens (1989). Daarnaast is gebruik gemaakt van de circulaire van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 30 januari 1985 betreffende de RWW.

5. In 1992 had een inwonende student recht op een basisbeurs van f 231 en een uitwonende student op een beurs van f 566 per maand. De kinderbijslag bedroeg op 1 januari 1992 f 920 per kwartaal voor een inwonende student uit een gezin zonder overige kinderbijslaggerechtigden, en f 1456 per kwartaal voor een uitwonende student onder dezelfde condities.

6. Als peildatum gold 31 december 1990.

vastgesteld, is door bestudering van de uitkeringsdossiers bij de sociale diensten de aard van de samenloop bekeken. In totaal zijn 644 dossiers bestudeerd.

De resultaten

Door een combinatie van gegevens uit de genoemde onderzoeken kan tabel 2 geconstrueerd worden. Het blijkt dat er in driehonderd gevallen een opleiding aan het hoger onderwijs wordt gevolgd met kinderbijslag als inkomstenbron. Bijna zeventien-duizend personen studeren aan het Hoger Onderwijs met een bijstandsuitkering als inkomstenbron. Zij vormen 4,1 procent van het totaal.

Resteert een groep van ruim 86.000 personen die een opleiding aan het hoger onderwijs volgt, zonder een beroep te doen op één van de drie beschreven regelingen. Het is plausibel dat een belangrijk deel van deze groep inkomsten heeft uit arbeid, maar ook andere uitkeringen en studiebeurzen kunnen hier een rol van betekenis spelen.

Zoals gezegd heeft de AKW-18+ de functie van vangnet, en heeft de ABW die niet. Tegen die achtergrond bezien is het aantal studerende met kinderbijslag opmerkelijk klein, en is het aantal studerende met bijstand verrassend groot. Aangezien de bijstand de student in financieel gunstiger omstandigheden brengt dan de WSF of de AKW, suggereert deze bevinding dat er door studenten strategisch gebruik wordt gemaakt van de geboden mogelijkheden. Een blik op de achtergronden bij het gebruik van deze regelingen maakt duidelijk of deze suggestie aannemelijk is.

Motieven

Studeren met AKW

Uit de enquête is een vijftal redenen naar voren gekomen om met kinderbijslag te studeren.

- Vanwege de nationaliteit van de studerende bestaat er geen recht op studiefinanciering. Het zijn in de meeste gevallen asielzoekers en vluchtelingen die minder dan drie jaar in Nederland verblijven, en als voltijdstudent staan ingeschreven. Uit de bestandsanalyse blijkt dat dit 25% van de studerende aan het hoger onderwijs met kinderbijslag is.
- De inschrijvingsduur voor de propaedeuse is opgebruikt, waardoor

alleen nog inschrijving als extra-neus open staat, en er geen recht meer is op studiefinanciering (dit is volgens de bestanden 9% van de studerende aan het hoger onderwijs met kinderbijslag). In 1991 bestond een beperkte inschrijvingsduur voor de propaedeuse van twee jaar. Deze is met ingang van 1992/1993 opgeheven.

- De studerende worden niet in voltijd voor de opleiding aangenomen, of de opleiding wordt alleen in deeltijd gegeven. Bij verschillende HBO-opleidingen is het mogelijk dat men afgewezen wordt voor de voltijdsopleiding, maar wel geplaatst wordt bij de deeltijdsopleiding.
- Het rekken van de inschrijvingsduur.
- Kinderbijslag brengt financieel meer op dan studiefinanciering.

De eerste drie redenen vallen onder het gebruik van kinderbijslag als 'vangnet'. De laatste twee zijn te beschouwen als 'strategisch gebruik'. De omvang van het voorkomen van de laatste drie redenen kan niet nauwkeurig worden bepaald. Wel kan worden vastgesteld dat het totaal aantal personen dat strategisch gebruik maakt van de AKW maximaal 195 personen (dus 66% van de studerende aan het hoger onderwijs met kinderbijslag) bedraagt. Strategisch gebruik van de kinderbijslag komt dus in de praktijk voor, maar slechts op zeer geringe schaal (namelijk minder dan een half procent van het totaal aantal studerende aan het hoger onderwijs).

Studeren met bijstand

Uit het dossieronderzoek bij de sociale diensten blijkt dat het studeren met bijstand in een groot aantal varianten voor komt. Deze varianten zijn in het onderzoek gebundeld in drie categorieën. Onderscheiden zijn de zogenaamde rechtmatige varianten van studeren met bijstand, hetgeen inhoudt dat slechts gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die door de wet worden geboden. Dan zijn er de onrechtmatige varianten, waarin de cliënten bij de sociale diensten niet de (gehele) waarheid spreken. En in de derde plaats zijn er de zogenaamde lokaal geaccepteerde varianten onderscheiden. Deze laatste categorie bevat vormen van studeren met bijstand die in strijd zijn met de bedoelingen van de wetgever, maar

Tabel 2. Ingeschrevenen aan het hoger onderwijs in 1990-1991, naar bron van inkomsten

	Totaal	%
WSF	306.700	74,8
ABW	16.800	4,1
AKW	300	0,07
Overig ^a	86.200	21,0
Totaal	410.000	100

a. Dit cijfer is als restpost bepaald. Te denken valt aan inkomen uit arbeid, overige uitkeringen, ouderlijke bijdrage, overige beurzen.

voor de sociale dienst toch acceptabel blijken te zijn.

Het blijkt dat veertig procent van de gevallen van studeren met bijstand helemaal binnen de regels van de wet past, en dus als rechtmatig te bestempelen is. De meest voorkomende vorm van studeren met bijstand bestaat uit het volgen van een opleiding in de avonden (ruim dertig procent). In een verwaarloosbaar klein aantal van de gevallen gaat het om cliënten die met toestemming van de sociale dienst in deeltijd studeren, en daarvoor voor een evenredig deel op hun uitkering worden gekort. Bij het volgen van een avondstudie gaat het vaak om opleidingen op HBO-niveau, en betreft het in verhouding tot de totale groep studerende met bijstand relatief vaak vrouwen, huishoudens met kinderen en 'oudere jongeren'. Meer dan de helft van deze groep was te oud om voor WSF in aanmerking te kunnen komen. Voor een aanzienlijk deel van deze groep geldt echter dat een WSF-beurs wel binnen het bereik ligt, als men zich maar als voltijdstudent in laat schrijven.

In twintig procent van de situaties waarin wordt gestudeerd met bijstand is dit in strijd met de bedoeling van de wetgever, maar is de sociale dienst hiermee toch accoord gegaan. Het gaat dan veelal om bijstandsverlening aan extraneë en auditoren. Het betreft vrijwel uitsluitend personen die een wetenschappelijk opleiding

7. S. Duindam, De basisuitkering, *ESB*, 4 augustus 1993, blz. 711-714.

8. P. Renooy en R. van Geuns, De uitvoerbaarheid en effectiviteit van de basisuitkering, *ESB*, 29 september 1993, blz. 894-895.

volgen en die geen recht meer hebben op WSF omdat zij de maximale inschrijvingsduur hebben overschreden.

In nog eens veertig procent van de gevallen van studeren met bijstand is er sprake van 'onrechtmatige' situaties. Veruit de belangrijkste variant is hier dat betrokkene het volgen van de opleiding in het geheel verzwijgt voor de sociale dienst (dertig procent). De betrokkenen volgen in meerderheid een voltijdse opleiding aan het wetenschappelijk onderwijs. Verder betreft het vaak extraneï. Een behoorlijk deel van hen kan volgens opgave van de Informatiseringsbank nog aanspraak maken op de WSF.

Beleid

De bijstandsuitkering is in financieel opzicht veruit het aantrekkelijkste alternatief. Dit is niet onopgemerkt gebleven onder studerenden; een aanzienlijk aantal doet beroep op de bijstand terwijl dit in strijd is met de geest van de wet. De vraag is nu, welke maatregelen genomen kunnen worden om dit verschijnsel tegen te gaan.

Een eerste mogelijkheid is de invoering van een basisuitkering, zoals eerder in dit blad door Duindam voorgesteld⁷. Hiermee kan het studeren met bijstand of AKW-18+ tegen worden gegaan. De hoogte van een dergelijke basisuitkering zal ver onder het sociaal minimum liggen. Naast een basisuitkering zal daarom een regeling moeten blijven bestaan die voor specifieke groepen aanvullende middelen verstrekt. Voor studenten zou dit

kunnen bestaan uit een aanvullende lening, voor mensen die niet zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien zal er vermoedelijk een aanvullende regeling 'om niet' komen. Het ligt in de rede dat ook studenten zullen proberen van deze laatste regeling gebruik te maken. Van de uitvoeringsorganisatie zal worden verwacht dat zij hierop een sluitende controle uitvoert. Met Renooy e.a. verwachten wij dat op deze manier de huidige uitvoeringsproblemen bij de sociale diensten langs een omweg weer terug zullen komen⁸.

De tweede groep maatregelen, gericht op het tegengaan van het strategisch gebruik, beperkt de kring der rechthebbenden van de onderscheiden wetten. Een mogelijkheid om op dergelijke wijze een eventuele toeloop op de AKW-18+ te beperken zou kunnen zijn de leeftijdsgrens op 23 jaar vast te stellen. Namelijk, één van de recente veranderingen in de WSF is de beperking van het recht op een basisbeurs voor het hoger onderwijs tot een periode van vijf jaar. Een student die nu op 18-jarige leeftijd met een studie begint, en daarvoor zes jaar nodig blijkt te hebben, zal in het laatste studiejaar, wanneer het recht op een basisbeurs vervalt, wellicht eerder een beroep doen op de AKW 18+-regeling, die geldig is gebleven voor personen tot en met 24 jaar, dan voor 1991.

Een andere mogelijkheid om het gebruik van sociale uitkeringen door studerenden te beperken, zou kunnen bestaan uit het schrappen van de mogelijkheid om in deeltijd aan het hoger onderwijs te kunnen studeren

met een uitkering of met kinderbijslag. Dit zou bewerkstelligd kunnen worden door studiefinanciering toegankelijk te maken voor personen die in deeltijd studeren. Door het recht op studiefinanciering dat dan ontstaat, vervalt de mogelijkheid om een beroep te doen op kinderbijslag of een bijstandsuitkering.

Een derde groep maatregelen om het strategisch gebruik van sociale uitkeringen voor studiedoeleinden tegen te gaan, grijpt aan op het uitvoeringsniveau bij de sociale diensten en de Informatiseringsbank. Zo zou de sociale dienst beter kunnen worden toegerust om het beschreven strategisch gedrag te voorkomen. Dat kan door de sociale diensten meer mogelijkheden te geven om de juistheid van de verstrekte opleidingsgegevens te kunnen verifiëren, idealiter door het creëren van een on-line raadplegingsmogelijkheid van het centraal register inschrijvingen aan het hoger onderwijs. Echter, uit het rapport van de Commissie-Van der Zwan komt naar voren dat ook de geboden mogelijkheden op dit vlak onvoldoende worden benut. Door bestaande mogelijkheden tot verificatie beter te benutten zouden de sociale diensten het strategisch gedrag ook verder kunnen terugdringen.

Bob van Waveren Charlotte de Wolff

De auteurs zijn verbonden aan Bureau Regioplan, Amsterdam. Met dank aan Ger Homburg, Jos Mevissen en Roeland van Geuns voor het becommentariëren van een eerdere versie van dit artikel.