

Vijf jaar na introductie sociaal leenstelsel: kosten en baten van hoger onderwijs



Door Prof. dr. Koen Caminada - Vice-decaan Faculteit Governance & Global Affairs, Universiteit Leiden

1. Inleiding

Voorstanders zagen niets onheus of onrechtvaardigs in het invoeren van een sociaal leenstelsel in 2015. Wie heeft gestudeerd gaat een hoger salaris verdienen dan iemand die niet heeft gestudeerd en kan zijn lening terugbetalen. Tegenstanders wezen op de problemen die zouden voortvloeien uit de verschuiving van subsidies voor levensonderhoud van studenten naar lenen. Met name zou de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in het gedrang komen.

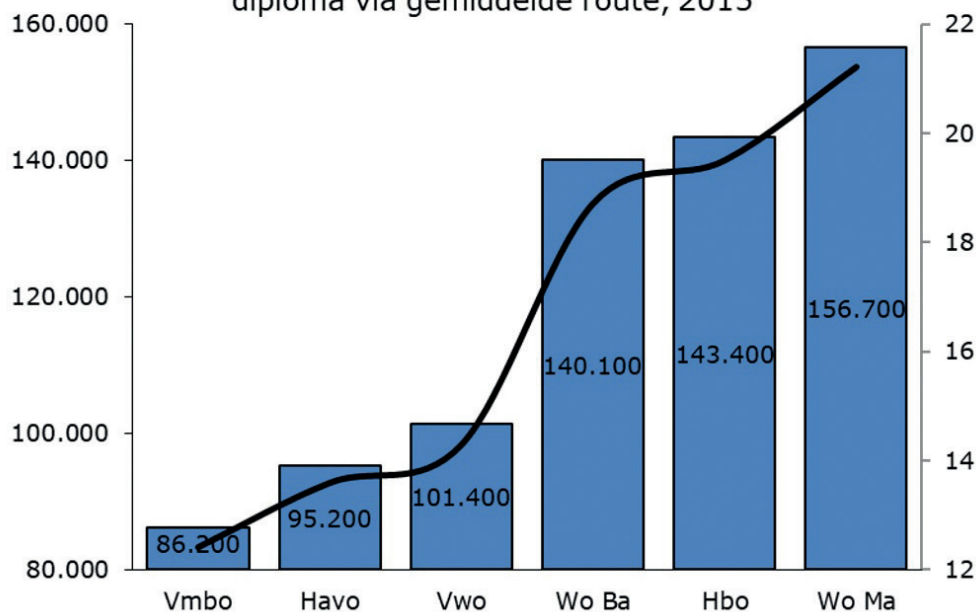
Via het sociaal leenstelsel wordt aan de student een investering gevraagd in zijn eigen toekomst in ruil voor beter onderwijs. De uitgespaarde bedragen zouden geleidelijk in de kwaliteit van het onderwijs worden geïnvesteerd. Binnen de FGGA is voor de periode 2019-2024 ongeveer 8,5 miljoen euro beschikbaar om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, hetgeen we nu in samenspraak met onze studenten vormgeven.

In dit artikel vergelijk ik de kosten van een universitaire opleiding met de baten daarvan. Door te kijken naar de inkomens van afgestudeerden, krijgen we ook een indicatie van het profijt van de opleidingen. Daarna volgen enkele theoretische noties: wat zijn de economische argumenten voor de subsidiering van de financiering van het hoger onderwijs? Wat zijn de mogelijke reacties van onderwijsdeelnemers indien zij geconfronteerd worden met studieleningen? Hoe zit het met de leenaversie van studenten die er toe zou leiden dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in het gedrang zou komen? En waar komt de huidige onvrede met het sociaal leenstelsel vandaan?

2. Kosten en opleidingsduur per diploma via gemiddelde route

De kosten per opleidingsjaar aan het hoger onderwijs kunnen als volgt worden benaderd. Wie het vwo doorloopt is daar gemiddeld 14,3 jaar mee bezig. De totale opleidingskosten vanaf de kleuterschool tot aan het vwo-diploma bedragen gemiddeld 101.400 euro. Wie vervolgens de route via het wetenschappelijk onderwijs vervolgt, is na circa 22 jaar onderwijs afgestudeerd met een masterdiploma en laat de teller stoppen op 156.700 euro. Zie figuur 1.

Figuur 1 Kosten en opleidingsduur in jaren per diploma via gemiddelde route, 2015



Bron: CBS StatLine, via Onderwijsuitgaven per einddiploma; standaard route 1998-2015

Uit figuur 1 is af te leiden dat een wo-studie gemiddeld ongeveer 55.300 euro kost. De kosten per nominaal studiejaar bedragen dus tussen de 11.060 en 13.825 euro, afhankelijk of de nominale studieduur in Ba- en Ma-fase samen 4 of 5 jaar bedragen. De studenten worden echter niet geconfronteerd met deze werkelijke kosten per opleidingsjaar, want zij betalen 2.083 euro per jaar collegegeld. Door deze omvangrijke subsidie van meer dan 80% is naar instrumenten gezocht om studenten te prikkelen om niet langer dan nodig over hun studie te laten doen. Het sociaal leenstelsel werd geboren. De relatieve prijsverhoudingen in de studenteneconomie zouden veranderen tussen studeren, nevenactiviteiten, bijverdiensten en eventuele studievertraging die studenten hierdoor oplopen. Studenten besteden volgens onderzoek slechts twintig uur per week aan hun studie en switchen veel meer van studie dan in het buitenland. Als studenten meer geconfronteerd worden met de werkelijke kosten van hun eigen studie en keuzes, besteden ze meer tijd aan hun studie en denken ze beter na over hun studiekeuze, zo was de gedachte.

3. Baten van de opleiding: de inkomens van afgestudeerden

Wie kijkt naar de inkomens van afgestudeerden in het Mbo, Hbo en Wo, krijgt een indicatie van het profijt van de opleidingen. Opleiding heeft een positieve invloed op het individuele inkomen na afstuderen. Hoe hoger de opleiding, hoe hoger het inkomen. Omdat recente cijfers (helaas) ontbreken, baseer ik me hier op oudere cijfers. Daaruit blijkt dat Wo-ers gemiddeld twee keer zoveel verdienen als mbo'ers (53 duizend versus 25 duizend euro per jaar) en anderhalf keer zoveel als hbo'ers (36 duizend).

Naast verschillen tussen opleidingsniveaus zien we ook tussen de opleidingsrichtingen grote verschillen in salaris na het afstuderen. Zo ligt het salaris van juridische beroepen met een mbo-opleiding het hoogst (32.700), dat verder oploopt tot gemiddeld 61.200 euro per jaar na een wetenschappelijke juridische opleiding. Zie tabel 1.

Tabel 1

	Alle studie- richtingen	Economie	Juridisch	W&N	Humaniora	Zorg
Mbo	€ 24.700	€ 25.600	€ 32.700	€ 28.800	€ 24.100	€ 17.100
Hbo	€ 35.900	€ 43.700	€ 42.000	€ 38.700	€ 27.200	€ 28.400
Wo	€ 52.700	€ 67.100	€ 61.200	€ 57.700	€ 36.600	€ 58.600
Vershil Wo – Mbo	€ 28.000	€ 41.500	€ 28.500	€ 28.900	€ 12.500	€ 41.500

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2011), *Inkomens van afgestudeerden, 2007-2009*, Den Haag, en eigen berekeningen.

Als zeer ruwe benadering van een indicatie van het profijt van een universitaire opleiding, heb ik de inkomens van Mbo-ers vergeleken met die van afgestudeerde Wo-ers in vergelijkbare beroepenvelden. Het jaarlijkse inkomensverschil is aanzienlijk en bedraagt voor alle studierichtingen maar liefst 28.000 euro per jaar. Gesommeerd over het gehele werkzame leven gaat het dan om een extra bate van ongeveer een miljoen euro (in euro van 2011). Wie dat gemakshalve vergelijkt met de totale kosten van een universitaire opleiding (zeg 55.300 euro; zie figuur 1), ziet hoe renderend opleidingen zijn. Te meer omdat studenten slechts een klein deel van de totale studiekosten direct zelf betalen. Kortom: het collegegeld kan door toepassing van het profijtbeginsel best nog wel wat omhoog.

4. Theorie: Redenen voor overheidsbemoeienis bij financiering van het hoger onderwijs

We hebben nu gezien dat de subsidies op studeren omvangrijk zijn en dat het profijt van Wo-opleidingen omvangrijk is. Dat roept de vraag op wat de omvangrijke overheids subsidies bij de financiering van het hoger onderwijs rechtvaardigt?

Op grond van de economische theorie is er in beginsel geen reden voor overheidsingrijpen als de relevante markten goed werken (de scholingsmarkt, de arbeidsmarkt en de kapitaalmarkt). Het prijsmechanisme zorgt er dan voor dat het aanbod van geschoolde arbeid aansluit bij de vraag naar geschoolde arbeid. Als de vraag naar geschoolde arbeid door werkgevers toeneemt, zal dat bij goed werkende markten tot uitdrukking komen in een hoger loon, waardoor werknemers hun scholingsinspanningen zullen vergroten. Er zullen meer investeringen in menselijk kapitaal plaatsvinden (Becker, 1962). Tegenover de kosten van die investeringen (scholingskosten en eventueel gedeeld arbeidsinkomen) staat een hoger rendement. Er zijn echter diverse vormen van marktfalen, waardoor te weinig wordt geïnvesteerd in scholing (Stiglitz, 1988). Dit kan leiden tot een, maatschappelijk gezien, te lage deelname aan het hoger onderwijs. De economische theorie geeft daarvoor verschillende redenen (Goudswaard & Caminada, 2009).

Falen kapitaalmarkt

Kunnen studenten voor het financieren van hun studie bij een commerciële bank aankloppen? De kans is groot dat zij geen lening krijgen. Menselijk kapitaal wordt niet geaccepteerd als onderpand, omdat het niet overgedragen kan worden. Als commerciële banken geen studieleningen willen aanbieden, zou dat er toe kunnen leiden dat minder mensen gaan studeren dan maatschappelijk gezien wenselijk is. De overheid kan kapitaalmarktfalen tegengaan door studieleningen aan te bieden. De overheid (DUO) schiet dan de kosten van de studie en van levensonderhoud voor met een lening. Studenten betalen de studielening na afloop van hun studie terug, waarmee het kapitaalmarktprobleem, het niet kunnen lenen bij een commerciële bank, is opgelost.

Falen verzekeringsmarkt

Een tweede reden voor overheidsbemoeienis is dat aan studeren risico's zijn verbonden die moeilijk te verzekeren zijn. De verzekeringsmarkt faalt. Studenten weten namelijk niet zeker wat hun inkomensontwikkeling na de studie zal zijn en hoe de arbeidsmarktsituatie dan zal zijn. Voor dit soort risico's bestaat geen verzekeringsmarkt. Risico ontmoedigt onderwijs-investeringen en leidt tot een lagere deelname aan hoger onderwijs dan maatschappelijk

gezien wenselijk is. De overheid kan dit tegengaan door een verzekeringsselement in te bouwen in de studieleningen, bijvoorbeeld door een risico-opslag in de rente of door het risico bij de overheid te laten. Dat laatste is het geval in Nederland. Wie later op de arbeidsmarkt niet afdoende verdient om zijn studieschuld af te betalen, wordt (gedeeltelijke) kwijtschelding verleent. Het huidige leenstelsel stelsel kent dan ook een sociale component.

Externe effecten

Een derde reden voor overheidsbemoeienis is het bestaan van externe effecten. Als iemand een opleiding in het hoger onderwijs heeft gevolgd, kan dit ook voordelen opleveren voor anderen (externe effecten), bijvoorbeeld doordat zij goed managen. Door dit soort ‘spillovers’ is de maatschappelijke opbrengst van hoger onderwijs hoger dan de private opbrengsten. Individuen zullen echter bij de beslissing om deel te nemen aan hoger onderwijs geen rekening houden met de voordelen die anderen daaraan ontleen. De overheid kan in dat geval de welvaart bevorderen door via subsidies de onderwijsdeelname te stimuleren. Veel onderzoek is gedaan naar de omvang van deze externe effecten van onderwijs. De meeste studies vinden echter geen aanwijzingen voor heel grote verschillen tussen maatschappelijk en private rendementen van hoger onderwijs (Cornet et al, 2006). Dat zou betekenen dat de maatschappelijke baten niet veel groter zijn dan de individuele baten en er dus geen grote externe effecten zijn. Als de externe effecten van onderwijs inderdaad beperkt zijn, betekent dit dat de huidige subsidies veel te genereus zijn (Jacobs & Canton, 2003). Ook dit is een argument om het collegegeld verder te verhogen.

5. Theorie: Gedragsreacties van studieleningen op onderwijsdeelnemers

Toegankelijkheid

De subsidies in het hoger onderwijs worden vaak gerechtvaardigd om de toegankelijkheid te waarborgen. Toegankelijkheid betekent dat alle potentiële studenten met voldoende capaciteiten kunnen gaan studeren, ongeacht hun sociaal-economische achtergrond. Uitgaande van deze definitie leidt het sociaal leenstelsel niet tot vermindering van de toegankelijkheid. Iedereen met voldoende geschiktheid, ongeacht sociale status, komt in aanmerking voor een lening bij DUO inclusief een verzekering tegen het niet kunnen terugbetalen van deze lening. Toegankelijkheid wordt vaak verward met prijsgevoeligheid. Door prijsverhoging kunnen sommige studenten besluiten niet meer deel te nemen aan hoger onderwijs. In dat geval gaat het echter niet om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, maar om de prijsgevoeligheid van de studiekeuze.

Prijsgevoeligheid

Zijn minder studenten ingestroomd in het hoger onderwijs als gevolg van de hogere private bijdragen (introductie van het sociaal leenstelsel)? Daar weten we nog weinig van. De empirische studies naar prijsgevoeligheid van de deelname aan hoger onderwijs vinden dat de totale instroom in het hoger onderwijs nauwelijks verandert bij prijsverhogingen. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de hoge private opbrengsten van studeren. Empirisch onderzoek wijst volgens het CPB uit dat een extra jaar scholing leidt tot een toename van het loon met gemiddeld 6 tot 7 procent (CPB 2004: 144-145). Ook de ontwikkelingen van de afgelopen jaren duiden op een geringe prijsgevoeligheid. In de afgelopen twintig jaar zijn de private bijdragen aan hoger onderwijs substantieel toegenomen: de collegegelden zijn verhoogd en, waarschijnlijk nog belangrijker, het recht op studiefinanciering is beperkt en uiteindelijk omgezet in het sociale leenstelsel. Ondanks deze prijsverhogingen is de deelname aan hoger onderwijs in deze jaren gestegen.

De empirische literatuur laat verder zien dat de prijselasticiteit van studeren laag is, maar niet nul hoeft te zijn. Naar verwachting heeft de verhoging van private bijdragen dus tot enige daling van de deelname aan hoger onderwijs geleid. Is dat erg? Voor de beoordeling is het dan belangrijk om te weten welke studenten niet meer zijn ingestroomd. Als dit vooral studenten zijn geweest met een grote kans op studie-uitval, heeft de verhoging van private bijdragen geleid tot positieve selectie. Dat is dan zo gek nog niet. Als het vooral gaat om getalenteerde studenten die van een studie hebben afgezien, is de uitkomst niet efficiënt, omdat potentieel rendabel menselijk kapitaal dan niet wordt opgebouwd. Dat laatste lijkt overigens niet zo waarschijnlijk gezien de hoogte van de inkomens van afgestudeerden in het hoger onderwijs - het profijt van opleidingen (zie par. 3).

Leenaversie bij studenten: een merkwaardige paradox

Veel studenten wijzen op stress van het sociaal leenstelsel, omdat zij meer moeten betalen voor hun studie omdat de beurzen leningen zijn geworden. Studenten hebben dus een afkeer van lenen, zou je zeggen. Maar dat is juist door de bank genomen niet het geval. Studenten lenen juist steeds makkelijker. De uitstaande schuld van studenten bij de DUO bedroeg in 2019 19,3 miljard euro; in 2014 aan de vooravond van de introductie van het sociaal leenstelsel was dit nog maar 11,8 miljard euro. Het wordt studenten ook gemakkelijk gemaakt. De DUO leent desgewenst grote bedragen per maand aan een 18 jarige. De gemiddelde studieschuld bedraagt op dit moment 13.700 euro. De mediaan bedraagt 8.400 euro, hetgeen betekent dat de helft van alle studenten een hoger (lagere) schuld heeft.

Tabel 2. Gemiddelde studieschuld van personen per geboortejaar

Geboortejaar	Aantal personen x 1.000							Gemiddelde studieschuld x € 1.000						
	18 jaar	19 jaar	20 jaar	21 jaar	22 jaar	23 jaar	24 jaar	18 jaar	19 jaar	20 jaar	21 jaar	22 jaar	23 jaar	24 jaar
1994	12,2	28,6	47,2	70,0	85,8	96,4	98,0	1,5	2,7	4,1	5,5	7,7	10,4	13,3
1995	13,3	31,2	55,9	77,5	94,1	98,3		1,5	2,9	4,2	6,2	8,6	11,7	
1996	15,2	43,2	68,0	91,1	98,5			1,5	2,9	5,2	7,5	10,8		
1997	27,9	59,5	84,2	96,1				1,9	4,2	7,0	10,4			
1998	34,4	68,5	88,1					2,5	4,8	8,0				
1999	35,9	65,0						2,6	5,1					
2000	33,8							2,7						

Bron: CBS Studieschulden 2011-2019

Er zijn diverse redenen aan te wijzen voor de stijgende studieschuld: via het sociaal leenstelsel financieren studenten een groter gedeelte van hun studie dan voorheen, het aantal studenten is toegenomen en de rente is beduidend lager dan de rente die studenten zouden moeten betalen in het geval van een persoonlijk krediet bij commerciële banken. Veel studenten – zeker een kwart, zo wijzen enquêtes uit – lenen ook (extra) om een relaxter studentenleven te kunnen leiden. Dat relaxtere studentenleven uit zich bijvoorbeeld in een weekje met de jaarclub op de wintersport, of naar Thailand of zomaar een half jaar backpacken. Daar is de studiefinanciering weliswaar niet voor bedoeld, maar het is een gangbare opvatting onder studenten geworden. Hoewel studenten stress ondervinden van hun (hoge) lening, lenen ze dus wel makkelijk voor andere zaken omdat ze er op vertrouwen dat ze na afloop van de studie ruim in de slappe was zullen zitten. En die verwachting is terecht, zo bleek uit het profijt van opleidingen. Al moet je dan natuurlijk geen ‘vrijtijdsstudie’ doen, want dan kan je bedrogen uitkomen.

Een andere verklaring voor de gestegen studieschuld volgt uit het feit dat bij de introductie van het sociaal leenstelsel de terugbetalingsvoorwaarden zijn versoepeld. Moest een student onder het oude regime binnen 15 jaar zijn schuld hebben afbetaald, nu mag een schuldenaar daar 35 jaar over doen. Ook moesten studenten in het oude stelsel nog maximaal 12 procent van hun loon afdragen, nu is dat beperkt tot 4 procent van het extra inkomen boven het minimumloon. Hier staat tegenover dat een (hogere) studieschuld wel de mogelijkheden beperkt bij het afsluiten van een hypotheek, iets dat zwaar kan wegen in een tijd van hoge huizenprijzen.

6. Onvrede over sociaal leenstelsel

De steun voor het sociaal leenstelsel, dat nog maar vijf jaar geleden is ingevoerd, brokkelt af. Volgens een onderzoek van Motivaction in opdracht van het Interstedelijk Studenten Overleg leiden studieleningen tot stress bij studenten: 60 procent zegt regelmatig stress te ervaren, 40 procent spreekt over ‘emotionele uitputting’. Ook studentenpsychologen rapporteren toename van stress, depressie en andere psychische problemen onder studenten. Het is echter lastig de verschillende factoren die tot psychische klachten leiden van elkaar te isoleren en het sociaal leenstelsel aan te wijzen als de hoofdoorzaak. Volgens minister Van Engelshoven van Onderwijs kan die stress niet worden toegeschreven aan één factor (de studieschuld), maar zou het gevolg zijn van een opeenstapeling van factoren, zoals de hoge eisen die studenten zichzelf opleggen, de onderlinge concurrentie en de invloed van sociale media.

Studentenorganisaties claimen dat het sociaal leenstelsel negatieve effecten heeft op de levensloop van jongeren. Zo verlaten studenten in vergelijking met vijf jaar geleden een jaar later het ouderlijk huis. 40 procent van de thuiswonende studenten geeft aan uit financiële overwegingen niet op kamers te gaan. Volgens de Sociaal-Economische Raad (2019) gaan de gevolgen van het sociaal leenstelsel verder dan het opbouwen van een studieschuld. Omdat studenten hun carrière starten met een schuld, zorgt het leenstelsel voor onzekerheid onder jongeren: van het vinden van een betaalbare woning tot het krijgen van een vast contract, het leven wordt steeds onzekerder voor jongere generaties.

Na vijf jaar sociaal leenstelsel is inmiddels wel duidelijk dat nog veel onduidelijk is over de bredere maatschappelijke gevolgen van het stelsel. Hiernaar is nog geen goed onderzoek gedaan. Daarom is het goed dat minister Van Engelshoven heeft aangegeven dit onderzoek te laten uitvoeren voor de periode 2011 tot 2019. Tot die tijd blijft het gissen wat de bredere implicaties zijn van het sociaal leenstelsel dat in 2015 is ingevoerd.

7. Conclusie

Een verhoging van de investeringen in scholing wordt als een belangrijke beleidsprioriteit gezien. Een kostendekkend collegegeld en de introductie van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs kunnen bijdragen aan de verhoging van de welvaart in Nederland. Via het sociaal leenstelsel heeft de overheid ongeveer een miljard euro per jaar bespaard op het hoger onderwijs zonder dat de toegankelijkheid lijkt te zijn verminderd. Studenten kregen een studielening aangeboden in plaats van subsidies waarbij zij verzekerd werden tegen het risico van het niet kunnen terugbetalen van de studielening.

Het is goed dat studenten geleidelijk een grotere eigen verantwoordelijkheid hebben gekregen voor de financiering van hun eigen studie. Omdat een studie een goede investering is, omdat toegang tot lenen via de DUO gegarandeerd is, en omdat het te lenen bedrag bescheiden is, werden geen ongunstige gevolgen verwacht voor de toegankelijkheid. Ervaringen uit het verleden en uit het buitenland ondersteunen dat. Studenten zullen mede door het sociaal leenstelsel bewuster gaan nadenken over nevenactiviteiten en eventuele studievertraging die ze daardoor kunnen oplopen. Tenzij aannemelijk kan worden gemaakt dat de baten van een bestuursjaar als biercommissaris van een studentenvereniging beduidend hoger zijn dan de baten van een jaar voltijds studeren (en wie gelooft dat?), krijgt studeren weer hogere prioriteit. En dat is winst van het sociaal leenstelsel!

Het is na vijf jaar sociaal leenstelsel te vroeg om de balans op te maken. Duidelijk is dat het maatschappelijke en politieke klimaat aanzienlijk is veranderd. De herinvoering van de basisbeurs, in enigerlei vorm, ligt niet in de rede, maar het is wel goed dat er oog is voor de bredere maatschappelijke gevolgen van het stelsel en de moeilijke positie waarin jongeren zich bevinden. Zij worden geconfronteerd met de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de stijging van huren en huizenprijzen. Jongeren krijgen steeds later een vaste baan, kopen later een huis en beginnen later aan een relatie en kinderen. Het is daarom goed dat de minister laat uitzoeken welke rol het sociaal leenstelsel speelt in deze bredere maatschappelijke context. Wordt dus vervolgd.

In de tussentijd zijn universiteiten schatplichtig aan de studenten om in samenspraak met hen de kwaliteit van het onderwijs te verhogen via de zogenoemde Kwaliteitsafspraken, middelen die zijn vrijgekomen door de STUFI om te zetten in een studielening. Laten we samen met studenten, docenten en bestuurders een succes maken van deze Kwaliteitsafspraken 2019-2024.

Literatuur

- Becker, G.S. (1962), Investment in human capital: A theoretical analysis, *Journal of Political Economy*, vol. 70: 9-49.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011), *Inkomens van afgestudeerden, 2007-2009*, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2004), *Macro Economische Verkenning 2005*, Sdu Uitgevers, Den Haag, hoofdstuk 6: Arbeidsproductiviteit en participatie.
- Cornet, M., F. Huizinga, B. Minne en D. Webbink (2006), *Kansrijk kennisbeleid*, CPB Document, no. 124, Den Haag.
- Goudswaard, K.P., en C.L.J. Caminada (2009), Het belang van scholing, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 2009, nr. 1: 45-71.
- Jacobs, B., E. Canton (2003), Effecten van invoering van een sociaal leenstelsel in het Nederlands hoger onderwijs, CPB Document 39, Den Haag.
- Krueger, A.B., and M. Lindahl (2001), Education for growth: why and for whom?, *Journal of Economic Literature*, 39(4): 1101-1136.
- Sociaal-Economische Raad (2019), *Hoge verwachtingen: Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019*, SER Verkenning 19/11.
- Stiglitz, J. (1988), *Economics of the public sector*, W.W. Norton & Company, New York.