

Studiefinanciering en het arbeidsaanbod van studenten

Bestudering van de relatie tussen studiefinanciering en het arbeidsaanbod van studenten plaatst studiefinanciering in een breder perspectief. De versoeringen van de studiefinanciering in de periode 1989–2009 hebben gevolgen gehad voor het arbeidsaanbod van studenten. Hieruit zijn lessen te trekken voor de mogelijke invoering van een sociaal leenstelsel.

JEROEN WIERSMA

Master of science in International Economics and Business aan de Universiteit Utrecht

WOLTER HASSINK

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

ANNA VAN DER SCHORS

Wetenschappelijk medewerker bij het Nibud

Het stelsel van studiefinanciering heeft in de afgelopen periode ter discussie gestaan. Volgens de oorspronkelijke plannen van het kabinet-Rutte zou het stelsel per 1 september 2012 worden versoerd, ondermeer door het afschaffen van de basisbeurs voor masterstudenten en de verhoging van het collegegeld voor langstudeerders. Met het demissionair raken van het kabinet en het daaropvolgende Lenteakkoord heeft de Tweede Kamer echter besloten de invoering van een leenstelsel op te schorten. De plannen van het demissionaire kabinet omvatten ook het voorstel om niet EU-studenten ten minste veertien uur per week te laten werken om een studiebeurs te kunnen krijgen. Dit typeert dat ingrepen in studiefinanciering maatschappelijk gevoelig liggen en dat ze mogelijkerwijs gevolgen hebben voor het arbeidsaanbod van studenten.

Om beter inzicht te krijgen in de consequenties van mogelijke veranderingen in het regime van studiefinanciering is het zinvol de invloed van systeemwijzigingen op het arbeidsaanbod van studenten in de afgelopen twintig jaar te schatten. Deze schattingen hebben twee belangrijke kenmerken. Ten eerste is de periode van onderzoek aanzienlijk langer dan tot nu toe gebruikelijk is. Ten tweede controleren

ze voor conjuncturele veranderingen in de arbeidsmarkt.

Via een stelsel van studiefinanciering kan de overheid een brede toegankelijkheid tot het hoger onderwijs bevorderen. Dit heeft niet alleen consequenties voor het aanbod van hoogopgeleide arbeidskrachten op de lange termijn, maar het heeft ook zijn weerslag op het arbeidsaanbod van studenten op de korte termijn. Studenten zijn relatief flexibel in termen van beschikbaarheid en inzet op de arbeidsmarkt. Een versoering in het regime van studiefinanciering kan hiermee twee mogelijke effecten hebben op het arbeidsaanbodgedrag van studenten.

Ten eerste kunnen studenten meer nadruk leggen op de kosten en baten op de lange termijn. Studenten wensen minder tijd te besteden aan bijbaantjes, omdat zij een verhoogd collegegeld na de nominale duur van de studie willen vermijden. Om voor voldoende inkomsten te zorgen gaan ze gedurende de studieperiode meer lenen. In dat geval zullen sterkere financiële prikkels zorgen voor een beperkter arbeidsaanbod van studenten op de korte termijn.

Ten tweede kunnen studenten risicoavers zijn met betrekking tot het aangaan van een studielening, mede omdat ze niet goed in staat zijn om een inschatting te maken van de omvang van hun toekomstige studieschuld ten opzichte van latere inkomsten uit betaalde arbeid. Leenaversie zou ervoor zorgen dat studenten minder lenen dan waar ze maximaal recht op hebben. In plaats daarvan gaan ze in zo'n geval een beroep doen op hun ouders en zorgen ze voor aanvullende inkomsten via een bijbaantje. In dat geval zullen sterkere financiële prikkels juist leiden tot een verruiming van het arbeidsaanbod.

ONTWIKKELING VAN HET STELSEL

In de afgelopen twintig jaar verliep de ontwikkeling van het stelsel voor studiefinanciering langs twee lijnen. Ten eerste was er een neerwaartse druk op de basisbeurs. Dit was vanuit budgettair perspectief voordelig voor de overheid, omdat een kleine beperking van de omvang van de studiebeurs per student vanwege de grote aantallen studenten al een substan-

tiële vermindering van de overheidsuitgaven kon opleveren. Figuur 1 geeft de ontwikkeling van de omvang van de basisbeurs voor de verschillende opleidingsniveaus over de periode 1989–2009. Er was een relatief sterke daling over de periode 1990–1997. Vervolgens werd de basisbeurs geleidelijk hoger, zonder dat het uitgangsniveau van 1990 werd bereikt.

De tweede ontwikkeling van het stelsel waren allerlei kwalitatieve veranderingen. In 1991 werd de ov-studentenkaart ingevoerd: dit betekende minder reiskosten voor de student. In 1993 werd de tempobeurs ingevoerd in het hoger onderwijs (h.o.). Dit hield in dat de basisbeurs en de aanvullende beurs van een gift in een lening veranderden als de student niet meer dan 25 procent van de studiepunten behaalde. In 1994 werd de ov-studentenkaart gelimiteerd: studenten moesten nu kiezen tussen gratis reizen in het weekend of doordeweeks. In 1995 werd de tempobeurs aangescherpt: in het eerste jaar moesten studenten nu ten minste vijftig procent van de studiepunten behalen. In 1996 werd de tempobeurs vervangen door de prestatiebeurs. Hierin begonnen de basisbeurs en aanvullende beurs als een lening en werden pas een gift als aan bepaalde eisen werd voldaan. In het eerste jaar moesten studenten ten minste vijftig procent van de studiepunten behalen. Bovendien moest de studie binnen zes jaar worden afgerond. Vanaf 2000 viel de ov-studentenkaart ook onder de prestatiebeurs. In 2001 werd de prestatiebeurs versoepeld; de aanvullende beurs werd uit de prestatiebeurs gehaald en daarnaast mochten studenten maximaal tien jaar in plaats van zes jaar over de studie doen om de basisbeurs in een gift om te kunnen zetten. Ten slotte werd in 2005 de prestatiebeurs ook ingevoerd voor het mbo.

In veel gevallen hebben deze kwalitatieve veranderingen de doelmatigheid van overheidsuitgaven aan onderwijs vergroot. De meest opvallende aanpassing in het stelsel was de invoering van de prestatiebeurs in het h.o. in 1996. Door deze veranderingen werden studenten geprikkeld om sneller te studeren om daardoor een hoger studierendement te behalen. De invoering van de prestatiebeurs vond gelijktijdig met de substantiële verlaging van de basisbeurs plaats, zoals de lagere waarden voor 1996 laten zien in figuur 1. Voor leerlingen in het mbo werd de prestatiebeurs ingevoerd in 2005, zonder dat er een gelijktijdige verlaging was van de basisbeurs.

ONTWIKKELING ARBEIDSAANBOD

De cijfers voor het arbeidsaanbod van studenten en leerlingen hebben betrekking op de periode 1989–2009, waarin het aantal studenten substantieel is toegenomen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat in de totale onderzochte periode het aantal studenten in het hoger onderwijs groeide van ruim 350.000 studenten in 1990 tot ruim 560.000 studenten in 2010. Het aantal leerlingen aan een mbo-opleiding (beroepsopleidende leerweg) nam toe van ruim 330.000 in 1990 tot 360.000 personen in 2009.

Voor de ontwikkeling van het percentage studenten met een bijbaan worden gegevens gebruikt van het jongerenonderzoek van Qrius, een marktonderzoeksbureau dat gespecialiseerd is in de Nederlandse jeugd. Dit onderzoek wordt sinds 1989 elke twee jaar uitgevoerd onder jongeren tussen de 6 en 24 jaar, waarbij er elk jaar andere jongeren worden geselecteerd. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën personen: leerlingen op een middelbare school

(en die geen studiebeurs ontvangen), mbo-leerlingen die thuiswonend zijn, thuiswonende h.o.-studenten en uitwonende h.o.-studenten.

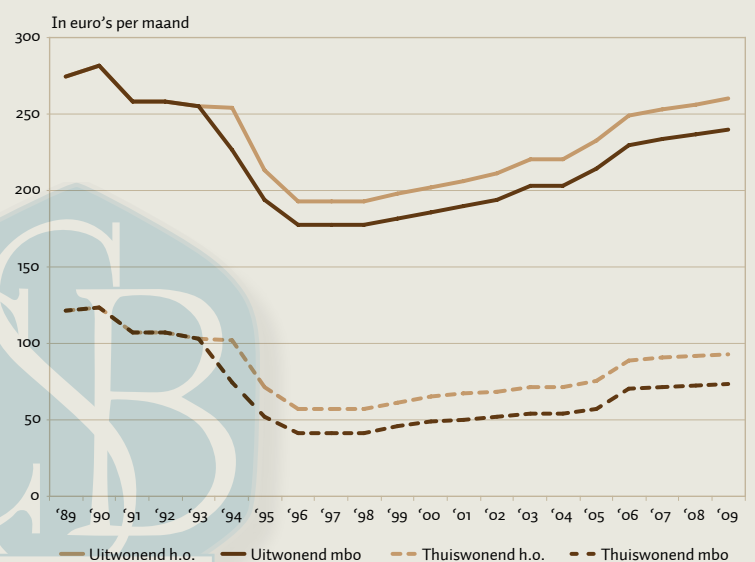
Figuur 2 toont de ontwikkeling van het percentage scholieren en studenten met een bijbaan. Opmerkelijk is dat het percentage h.o.-studenten met een bijbaan substantieel is toegenomen van circa 50 procent in 1989 naar 73 procent in 2009. Uit een nadere blik op de ontwikkeling tussen de verschillende categorieën blijkt dat er met name grote verschillen zijn in het h.o. in de periode 1995–2003. De medio

Opmerkelijk is dat het percentage h.o.-studenten met een bijbaan substantieel is toegenomen van circa 50 procent in 1989 naar 73 procent in 2009

jaren negentig ingevoerde prestatiebeurs, in combinatie met de verlaagde basisbeurs, houdt verband met de verhoging van het percentage studenten met een bijbaan. Bij de middelbare scholieren en mbo-leerlingen is dit verschil in percentage werkende scholieren of studenten ook, maar minder, aanwezig. Niet alle sectoren profiteren echter in dezelfde mate. Uit de gegevens blijkt dat scholieren en studenten in 2009 relatief meer vertegenwoordigd waren in de horeca, handel (winkels),

Hoogte basisbeurs per maand tussen 1989 en 2009, naar opleiding

FIGUUR 1



Bron: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting, 1989–2009

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

de agrarische sector en in de gezondheidszorg. Verder worden geen aanwijzingen gevonden dat er over de gehele onderzoeksperiode een sterke verschuiving in de structuur van de werkgelegenheid van studenten is geweest. Kennelijk was de ontwikkeling van de arbeidsvraag naar studenten stabiel over de sectoren.

Figuur 3 geeft de ontwikkeling van het aantal gewerkte uren per week voor personen met een bijbaan. Over deze periode nam het aantal gewerkte uren onder middelbare scholieren geleidelijk af tot circa een dag per week in 2009. Daarentegen is over de gehele periode het aantal gewerkte uren per persoon relatief stabiel voor thuiswonende en uitwo-

nende studenten in het hoger onderwijs. Gemiddeld werkten ze ruim anderhalve dag per week. De overheid stelt echter als norm voor niet-EU studenten een werkweek van ten minste veertien uur. Het lijkt dus dat de overheid hiermee hogere eisen aan niet-EU studenten stelt dan wat de gemiddelde h.o.-student als feitelijke arbeidsinspanning uitoefent.

EFFECT VAN STUDIEFINANCIERING

Wat is dan het effect van de veranderingen van het stelsel van studiefinanciering op het aanbod van arbeid van studenten? Het probleem is hierbij dat zonder verdere veronderstellingen het effect van studiefinanciering op arbeidsaanbod vanuit statistisch oogpunt niet kan worden geïdentificeerd. De complicatie is namelijk dat een verandering van het aantal studenten met een bijbaantje kan zijn veroorzaakt door zowel een arbeidsaanbodschok als een schok in de arbeidsvraag.

Wel kunnen de ontwikkelingen van het aantal leerlingen of studenten met een bijbaan per opleidingsniveau worden bepaald. De essentiële identificerende veronderstelling die men vervolgens kan maken is dat er met betrekking tot de vraag naar arbeid geen verschillen zijn tussen de vraag naar middelbare-schoolleerlingen en die naar personen vanuit de overige opleidingen. Deze veronderstelling lijkt plausibel te zijn. Een indicatie hiervan is dat de ontwikkeling van het aantal studenten en leerlingen over de verschillende sectoren over de periode van onderzoek gelijkmatig is geweest. Leerlingen op de middelbare school werken relatief meer in de agrarische sector, terwijl studenten meer in de horeca zullen werken.

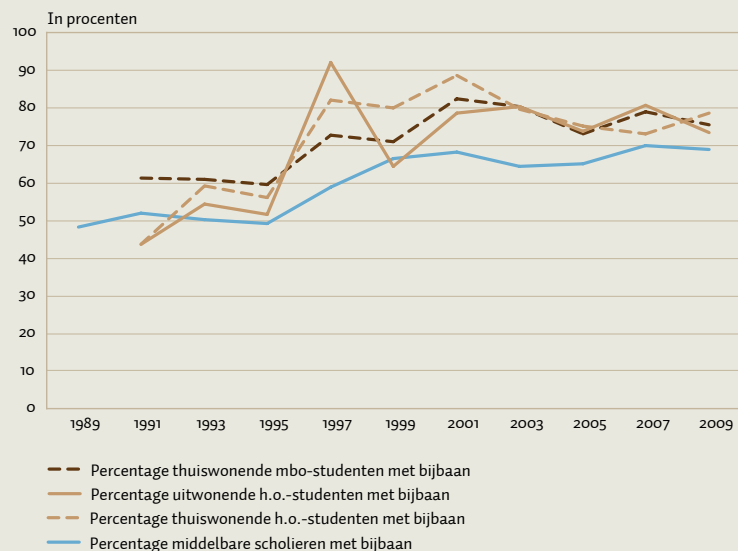
Middelbare scholieren worden daarom als controlegroep gebruikt en de overige leerlingen als interventiegroep. Voor beide groepen wordt dan het arbeidsaanbod bepaald, gecorrigeerd voor observeerbare achtergrondkenmerken zoals geslacht en leeftijd. In tegenstelling tot de andere opleidingscategorieën ontvangen leerlingen op de middelbare school geen studiefinanciering en daardoor kunnen ze in hun arbeidsaanbodbeslissing alleen reageren op veranderingen vanuit de vraagzijde in de arbeidsmarkt. Anders geformuleerd: de ontwikkeling van het aantal middelbare-schoolleerlingen met een bijbaan kan dus niet zijn veroorzaakt door een verandering in het stelsel van studiefinanciering. De ontwikkeling van het aantal studenten met een bijbaan kan daarentegen wel zijn veroorzaakt door een veranderingen in het stelsel van studiefinanciering. Er kan dus worden aangenomen dat de afwijking van de studenten met een bijbaantje (de behandelgroep) ten opzichte van de middelbare-schoolleerlingen (de controlegroep) wordt veroorzaakt door een verandering in het stelsel van studiefinanciering.

Het hebben van een bijbaan (0-1-indicator) wordt geresgreerd op indicatoren voor jaar, opleidingsniveau en observeerbare achtergrondkenmerken (geslacht en indicatoren voor leeftijd). Tabel 1 geeft de marginale effecten weer. Uit regressieanalyse blijkt dat de toename van het arbeidsaanbod van studenten nauwelijks het gevolg was van de versoeringen in het stelsel van studiefinanciering. Het lijkt eerder dat de sterke trendmatige groei van het arbeidsaanbod gerelateerd is aan de conjuncturele ontwikkeling, omdat ook middelbare scholieren een vergelijkbare groei van het arbeidsaanbod hebben gehad.

Uitzondering hierop is de sterke toename van het arbeidsaanbod in 1997 door h.o.-studenten, na de invoering

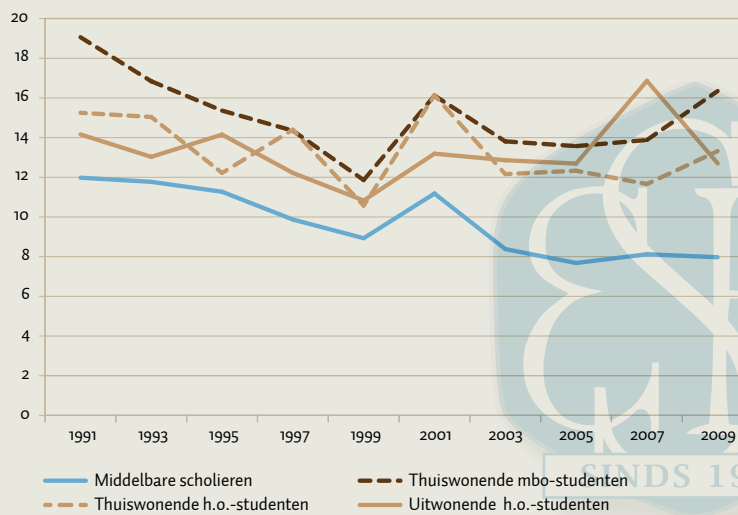
Aandeel scholieren en studenten met bijbaan, naar opleiding

FIGUUR 2



Gemiddeld aantal uren werken voor bijbaan per week, naar opleiding

FIGUUR 3



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

van de prestatiebeurs in 1996. We vinden een statistisch significant verschil tussen het aanbod van studenten in het h.o. en de controlegroep van middelbare scholieren in 1997. Voor de studenten nam het percentage met een bijbaan ten opzichte van de controlegroep toe met 9 procentpunten (thuiswonend) en 24 procentpunten (uitwonende studenten).

Het lijkt echter dat de toename het gevolg is geweest van de combinatie van de aanscherping van de leenvoorwaarden en de verlaging van de basisbeurs in deze periode. Dit omdat er geen effecten te zien zijn van de invoering van de prestatiebeurs op het arbeidsaanbod van mbo-leerlingen in 2005, die niet gepaard ging met een verlaging van de basisbeurs. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de mbo-leerlingen in 2005 precies wisten wat ze konden verwachten met de invoering van de prestatiebeurs, omdat deze in 1996 al was ingevoerd voor de h.o.-studenten. De schok in het aanbod van arbeid door h.o.-studenten zou dan het gevolg zijn van een grotere onzekerheid over de gevolgen van de aanscherping van de leenvoorwaarden. Nog een andere verklaring kan zijn dat de prestatiebeurs zoals dat voor het mbo werd ingevoerd in 2005, onder de versoepelde regels uit 2001 viel, toen een maximale studieduur van tien jaar in plaats van zes jaar van kracht werd en de aanvullende beurs uit de prestatiebeurs werd gehaald. De invoering van de prestatiebeurs voor het mbo in 2005 had dus minder strenge eisen dan de prestatiebeursinvoering voor het h.o. in 1996 en het leidde dus niet tot een vergelijkbaar schokeffect.

CONCLUSIE

De mogelijke afschaffing van de basisbeurs en de verhoging van het collegegeld voor langstudeerders zijn vergelijkbaar met die bij de invoering van de prestatiebeurs medio jaren negentig. De reactie van de studenten in het hoger onderwijs was destijds een tijdelijke toename van het arbeidsaanbod van studenten. Op de langere termijn lijkt het daarentegen geen effect te hebben gesorteerd.

Als de studenten hun arbeidsaanbod vergroten, dan kan dat leiden tot meer studievertraging zodat de overheidsuitgaven aan onderwijs op termijn toenemen. Anderzijds kunnen de studenten een bijdrage leveren aan de flexibiliteit van de arbeidsmarkt doordat zij het aanbod van flexibele arbeid vergroten. Zo heeft het arbeidsaanbod van studenten – en meer in z'n algemeenheid van jongeren – een belangrijke waarde voor het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie. Studenten zijn relatief goedkope arbeidskrachten met veelal een minimumloon, en ze zijn binnen bedrijven flexibel inzetbaar over dagen en uren. De keerzijde hiervan is dat bij meer tijdsbesteding van studenten aan bijbanen nu er een lager rendement is op onderwijs en het daarmee lastiger wordt om op termijn meer economische groei te realiseren. Er is dus een uitruil tussen meer flexibele arbeidskrachten nu versus een meer hoger opgeleide beroepsbevolking later.

Schattingen van de invloed van tijdseffecten op het arbeidsmarktgedrag van studenten¹

TABEL 1

	Middelbare scholieren	Thuiswonende mbo-studenten	Thuiswonende h.o.-studenten	Uitwonende h.o.-studenten
1989	-0,0576	–	–	–
1991	0,0221	0,0153	-0,1091** (-10,91%)	-0,0543
1993	-0,0011	0,0084	0,0293	0,0321
1997	0,0909**	0,1186* (+2,77%)	0,1850** (+9,41%)	0,3326** (+24,17%)
1999	0,1592**	0,1065	0,1764	0,1177** (-4,77%)
2001	0,1778**	0,2016** (+2,38%)	0,2304** (+5,26%)	0,2215
2003	0,1439**	0,1850** (+4,11%)	0,1737* (+2,98%)	0,2287
2005	0,1450**	0,1187	0,1445	0,1795
2007	0,1852**	0,1670	0,1358* (-4,94%)	0,2336
2009	0,1801**	0,1314	0,1700	0,1976

¹ Standaardfouten van de geschatte coëfficiënten zijn niet gerapporteerd. Het jaar 1995 is als referentie-categorie gebruikt. Tussen haakjes: verschil in procentpunten ten opzichte van het marginale effect voor middelbare scholieren.

**/* Significant op respectievelijk tien- en vijfprocentniveau.

LITERATUUR

Nibud (1989-2009) *Budgethandboek; kerncijfers huishoud-financiën*.
Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.