

Kortlægning af potentielle adfærdsaspekter ved ændringer af SU-systemet

1.1 Intro

Henover foråret og sommeren har SU'en været til debat. I kølvandet på denne debat har Dansk Magisterforening (DM) nedsat et uvildigt panel af forskere med henblik på at opnå en nuancering af debatten. Panelets formål er at kortlægge, hvad forskningen indikerer, at SU har af betydning for de unges uddannelsesvalg, optag, social mobilitet, gennemførelse og frafald samt økonomi.

I Regeringens "Helhedsplan 2025", fremlagt 30. august 2016, er omlægningen af SU'en et element. En omlægning af SU-systemet kan medføre adfærdsmæssige ændringer, der kan have samfundsmæssige konsekvenser. Forskerpanelets arbejde skal bidrage til at belyse og nuancere potentielle adfærdsaspekter, så ændringer i SU-systemet kan træffes på et fagligt og oplyst grundlag.

Forskerpanelet har afholdt to udvalgmøder i løbet af august, inden fremlæggelsen af regeringens helhedsplan. Udvalgsarbejdet skal således ikke betragtes som en direkte respons på regeringens oplæg om SU-omlægning. På udvalgmøderne har forskerne diskuteret SU-ændringers betydning for studerendes adfærd på baggrund af en gennemgang af litteratur og studier på området foretaget af DAMVAD Analytics. Nærværende notat er udarbejdet af DAMVAD Analytics på baggrund af de to udvalgmøder og litteraturstudiet. Notatet har været gennemlæst og kommenteret af forskerne og indeholder de væsentligste konklusioner, refleksioner og perspektiver fra udvalgmøderne samt de eksisterende studier. Notatet skal udgøre grundlaget for en videre drøftelse af mulige anbefalinger på konferencen og være med til generelt at kvalificere de forskellige aktørers perspektiver på SU-debatten.

Paneldrøftelserne og notatet har ikke haft til hensigt at ændre det nuværende SU-system, men er foretaget ud fra en forventning om, at der ville komme initiativer til ændringer, og at det er nødvendigt at vurdere konsekvenserne af forskellige typer ændringer.

Medlemmerne af forskerpanelet er udvalgt og kontaktet af DAMVAD Analytics. I alt har der været taget kontakt til 15 personer, som har været identificeret af DAMVAD Analytics, der er eksperter på feltet, men som ikke er en part i selve SU-arbejdet eller har haft politiske dagsordener på området. Blandt disse eksperter har alle, som har tilkendegivet, at de gerne ville deltage, fået mulighed for det. Tre eksperter har deltaget i alle tre møder. En ekspert har deltaget i et enkelt møde, men har kommenteret på nærværende notat efterfølgende. En enkelt har alene haft mulighed for at afgive skriftlige bemærkninger. Medlemmerne har ikke fået honorar for deres deltagelse i udvalget. Dansk Magisterforening har af hensyn til at sikre armslængde ikke deltaget i panelets møder og har ikke godkendt eller kommenteret materiale undervejs.

Deltagere i forskerpanelet:

- Jacob Nielsen Arendt: Deltaget på begge udvalgmøder og kommenteret på notatet
- Palle Rasmussen: Deltaget på begge udvalgmøder og kommenteret på notatet
- Jakob Rathlev: Deltaget på begge udvalgmøder og kommenteret på notatet
- Rie Thomsen: Deltaget på det første udvalgmøde og kommenteret på notatet
- Martin David Munk: Kommenteret på notatet

1.2 Præsentation af overordnede typer af SU-ændringer

Der har i SU-debatten været tale om forskellige typer af SU-ændringer. Især har der været foreslået følgende ændringer med forskellige variationer over, hvordan det skulle udmøntes.

- **Forkortelse af perioden, hvor der tildes SU.** Et forslag der har været vendt i debatten det seneste år er, at længden, hvor studerende modtager SU skal begrænses. Det kan for eksempel være ved at begrænse til normeret tid, så det sjette SU-år stryges¹. Dette indgår som en del af regeringens seneste udspil til en SU-omlægning i 2025 planen.
- **Formindskelse af størrelsen på SU-støtten.** Et andet muligt scenarium er at reducere størrelsen på SU-stipendiet. Dette element indgår delvist som en del af regeringens 2025-plan, hvor SU-stipendiet sænkes med 20 %, og det rentefrie SU-lån hæves.
- **Omlægning af SU-stipendiet til lån.** I flere tilfælde har forslaget om omlægning af SU-stipendium til lån være fremlagt, hvilket bl.a. har været foreslået efter norsk forbillede. Dette indgår også i regeringens udspil jf. nedenstående tabel.

Senest er der i regeringens "Helhedsplan 2025" blevet fremlagt et udspil om at omlægge SU'en på både bachelor- og kandidatniveau, så de studerende i fremtiden skal tage en del af støtten som et lån. Med ordningen vil unge under uddannelse få et højere fribeløb ved studiejob og et øget beskæftigelsesfradrag, når/hvis de kommer i arbejde efter studierne. Regeringen opgør konsekvensen af den foreslåede ændring på følgende måde:

Videregående uddannelse	Før udspil		Efter udspil	
	Før skat	Efter skat	Før skat	Efter skat
SU-stipendium	5.941	5.100	4.753	4.300
Muligt SU-lån, ikke skattepligtigt	3.040	3.000	4.344	4.300
Samlede støttemuligheder	8.981	8.100	9.097	8.600
Fribeløb ²	11.922	7.200	12.922	7.800
Samlet potentielt levegrundlag ³	20.903	15.300	22.019	16.500

Kilde: Uddannelses- og Forskningsministeriet.

1.3 Overvejelser vedr. diverse forbehold

De gennemgåede studier peger i overvejende grad på adfærdseffekter ved ændringer i uddannelsesstøtte. Det er imidlertid nødvendigt at have for øje, at resultaterne afhænger af den kontekst og det tidspunkt, hvorpå studierne er foretaget.

¹ Bemærk at det 6. SU-år allerede er afskaffet for de studerende, som ikke påbegynder en videregående uddannelse senest to år efter, at de tog en gymnasial uddannelse <http://www.su.dk/su/om-su-til-videregaaende-uddannelser-universitet-journalist-laerer-mv/>

² Fribeløb er grænsen for, hvor meget den studerende må tjene ved siden af SU. Det antages, at den studerendes SU-stipendier overstiger personfradraget. Efter skat er beregnet med udgangspunkt i en gennemsnitskommune. Opgjort i 2016-priser.

³ Som følge af afrunding summer tallene ikke nødvendigvis til totalen.

En del af den gennemgåede litteratur er udenlandske studier, som er landespecifikke og tager udgangspunkt i de pågældende landes støttesystemer. Resultaterne fra de udenlandske studier kan således divergere fra de danske studier, da de er foretaget under en anden kontekst med studerende, der lever under andre vilkår end de danske. Ligesom at landene også har væsentligt forskellige velfærdsmodeller, samt at leveomkostninger i Danmark er relativt høje med dyrere boliger etc. fx sammenlignet med Sverige og Tyskland. Selvom der er forskelle landene iblandt, må det imidlertid antages, at undersøgelser fra de andre nordiske lande vil lægge tættest op ad den danske kontekst, fordi samfundene i Norden har mange fællestræk.

De gennemgåede studier er desuden foretaget på forskellige tidspunkter, hvor forskellige typer af ændringer og reformer har fundet sted. Det må formodes, at ændringer i det generelle uddannelses- og velstandsniveau, politiske diskurser og strømninger såvel som ændringer i de økonomiske konjunkturer vil have betydning for effekterne af justeringer i SU'en. Det er også væsentlig at være opmærksom på, at vores viden primært koncentrerer sig om ændringer i støtteniveau (især konsekvenser af forøgelse af SU), og i mindre grad om ændringer i lån og fribeløb. Når disse ændres samtidigt med modsatrettede fortegn vanskeliggøres forudsigelser om de forventede effekter.

Betydningen af SU-ændringers indflydelse på de studerendes adfærd afhænger ligeledes af størrelsesforholdet på ændringerne. I forhold til de forskellige forslag, der har været fremlagt, vil der være forskel på, om der foretages mindre justeringer af hhv. længde, beløb eller forholdet mellem stipendium og lån, eller om der foretages mere fundamentale ændringer, hvor levegrundlaget reduceres kraftigt. På udvalgmøderne har forskerne opstillet en række hypoteser om mulige adfærdsændringer som følge af SU-reform. En del af de studier, der er identificeret, peger på en række forskellige mindre effekter. De er især baseret på justeringer af eksisterende studiestøttesystemer. Ofte omregnes disse i forskningsmæssige studier til mere standardiserede beløb, når effekterne skal beregnes. Det medfører, at effekterne i studierne kan komme til at se mindre ud end de i virkeligheden vil være, hvis der er tale om større ændringer i et SU-system. Derfor skal alle studier også fortolkes under hensyn til målestokken i beregningsmodellerne.

Det fremhæves af forskerpanelet at ved omfattende ændringer af SU-systemet, kan der være store konsekvenser, som er svære at forudse. Forskerne påpeger i den forbindelse, at det er vigtigt i udformningen af en SU-reform og vurderingen heraf at indregne, om der indføres andre tiltag, som påvirker de positive belønninger og incitamenters såvel som de negative følgevirkninger af de forskellige typer SU-ændringer. Således er det relevant at se en SU-reform i relation til andre reformer, fx fremdriftsreformens uønskede følgeeffekter. Det er ligeledes væsentligt at evaluere på ændringerne og se, om de opnår de tilsligtede effekter. Endelig er det nødvendigt at være opmærksom på, at der er andre faktorer ud over SU, som har en påvirkning på uddannelsesvalg, optag, social mobilitet, gennemførelse og frafald. Der er derfor tale om alt andet lige betragtninger.

Resultaterne af den eksisterende forskning skal derfor tolkes med disse forbehold. Ikke desto mindre kan vi på baggrund af forskningen udlede nogle pointer, som giver kvalificerede formodninger om, hvad vi

(ikke) kan sige. Forskerne vurderer således, at det er muligt at trække en række velbegrundede antagelser på tværs af studierne, da de viser, at belønninger og incitamenter har en effekt på de studerendes adfærd. Særligt i de tilfælde, hvor resultaterne peger entydigt i en bestemt retning giver det god mening at antage, at der er tale om dynamikker, som alt andet lige må formodes at virke i dagens Danmark.

Endelig er det nødvendigt at sondre imellem, hvilken effekt SU-ændringer vil have af betydning for hhv. korte, mellemlange og længere videregående uddannelser. Dette skyldes, at disse uddannelser har forskellige længder og tiltrækker forskellige studentegrupper, hvorfor SU'ens betydning kan variere imellem dem. Størstedelen af de identificerede studier går imidlertid på længere videregående uddannelser.

1.4 SU-ændringers betydning for optag og uddannelsesvalg

Der kan opstilles flere forskellige hypoteser vedrørende studiestøtte og optag. En hypotese er, at der er en positiv sammenhæng mellem studiestøtte og optaget på de videregående uddannelse. Det svarer således til, at høj støtte leder til at en større procentdel af en ungdomsårgang vælger en videregående uddannelse, mens en reduktion i støtten vil medføre at en lavere procentdel af en ungdomsårgang får en videregående uddannelse. En anden hypotese er, at SU-ændringer vil påvirke hvilken uddannelse, de unge vælger. Denne hypotese kan dække over, at de enten vælger en anden retning, eller at de vælger en anden længde uddannelse. Hypotesen er således, at lavere eller kortere støtte medfører, at flere studerende vælger en kortere uddannelse, samt at de eventuelt vælger studier med et mindre ledighedsrisiko og større økonomisk afkast.

Sammenhængen mellem SU og søgning til kandidatuddannelser

Litteraturgennemgangen viser overordnet set, at en forøgelse af studiestøtte har en positiv effekt på studieoptaget (Nielsen et al. 2010; Steiner & Wrohlich 2008; Dynarski & Scott-Clayton 2013; Dynarski 2000, 2003). Et dansk studie (Nielsen et al. 2008) ser på ændringen af 1988 reformen på alle niveauer af videregående uddannelser og skalerer effekten til "pr 1000\$". De finder 1-3% øget optag som følge af 1000\$ højere SU. Denne effekt drives primært af et øget optag på de korte videregående uddannelser. Baumgartner (2004), der undersøger studiestøttes betydning for optag i Tyskland, finder at omlægning af støttesystemet fra stipendium til lån har været ineffektiv i at forøge optaget. Det skal bemærkes, at flere af studierne på området er udenlandske, og derfor er foretaget i en kontekst, der er forskellig fra Danmark. Ligeledes er der i nogle af studierne tale om forholdsvis små ændringer i SU-støtte. Derudover bør man holde sig for øje, at der i alle lande er en uddannelsesopdrift, idet mange flere af forskellige grunde har valgt at tage en uddannelse over de seneste årtier. Det er svært at korrigere for i den slags studier, og dermed kan positive effekter af øget studiestøtte blive overvurderet.

Tilsvarende kan det fx konstateres, at selvom Norge indførte en lånebaseret model, har de i årene efter alligevel haft stigende optag og større kandidatproduktion, især blandt de studerende med kortuddannede forældre, idet denne gruppe relativt set er lettest at løfte yderligere (Ekren 2014).

Der findes ikke nogen beregninger af, hvordan større reduktioner af SU ville påvirke studieoptaget, men undersøgelser peger på at små forringelser vil have en meget lille indvirkning på uddannelsesfrekvensen

(Nielsen et al. 2010). Der findes ligeledes ingen studier, der undersøger, hvorvidt en justering i SU alene på kandidatniveau vil få flere unge til at vælge kortere uddannelser, fx professionsbachelor og akademiuddannelser eller nøjes med en universitetsbachelor. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at det aktuelle forslag fremlagt af regeringen handler om en generel reduktion af SU på tværs af alle uddannelsesår og ikke specifikt målrettet kandidatuddannelsen. Panelet pointerer på baggrund af ovenstående, at der mangler studier, der undersøger, hvordan formindskelse af SU og justering af SU alene på kandidatuddannelsen påvirker optaget. Panelet forventer, at det formentlig afhænger af i hvilket omfang, de uddannelsessøgende tænker på de sidste studieår, når de starter på en videregående uddannelse. Studier peger på, at især unge fra ressourcestærke familier tænker mere langsigtet end unge fra mindre ressourcestærke familier (Munk 2016, Zeuner 2000). Udvalget forventer en re-orientering i de unges søgeproces som konsekvens af en reduceret SU, men det er på det nuværende forskningsgrundlag ikke muligt at ud-sige noget om denne ændring.

Alt andet lige, forventer udvalget, at reduceret SU på uddannelsen vil kunne medføre mindre incitament til at tage en uddannelse generelt. Der har tidligere været fremført forslag om at reducere specifikt på kandidatniveau. Hvorvidt det ville medføre, at flere står af på kandidatniveau afhænger sandsynligvis af, om der er et arbejdsmarked for universitetsbachelor. I dag er ledigheden blandt personer med en universitetsbachelorgrad langt større end kandidatuddannede (Djøf 2013). Hvis arbejdsmarkedet i højere grad skal tilpasse sig en situation, hvor flere universitetsbachelor skal i beskæftigelse, må det formentlig forudsætte, at løndannelsen medvirker til at skabe incitament til at ansætte en bachelor frem for en kandidat.

Uddannelsesvalg

Der findes et begrænset antal studier vedrørende effekt af SU-ændringer for unges uddannelsesvalg. Et dansk studie finder, at en forøgelse i SU øger sandsynligheden for valg af uddannelse inden for naturvidenskab og humaniora, mens sandsynligheden for valg af uddannelse inden for samfunds- eller sundhedsvidenskab formindskes (Krassel 2010). Dette fund understøtter ikke entydigt de forventede effekter, som blev diskuteret på udvalgs møderne (jf. nedenfor).

Ifølge forskerpanelet må det antages, at SU kan have indflydelse på de studerendes risikovillighed, hvilket kan medføre en forskydning mellem universitetsuddannelser og andre (mellemlange eller kortere) videregående uddannelser, hvor 'investeringen' måske betragtes som mindre. Således kan det tænkes, at unge i højere grad vil foretage uddannelsesvalg målrettet mod det, som de betragter som det 'sikre' uddannelsesvalg med gode beskæftigelsesudsigter, hvis en højere del af studietiden bliver selvfinansieret. Hvis de studerende skal arbejde mere, kan det også tænkes, at de orienterer sig mod studier, der fremstår som 'mindre krævende' for på den måde at gøre plads til erhvervsarbejde. Der er imidlertid ingen forskningsmæssig viden som bakker ovenstående op. Forskerpanelet pointerer yderligere, at det må formodes, at unge ikke kun kigger på økonomiske incitamenter i forbindelse med valg af uddannelse. Der er også en række andre forhold, der påvirker uddannelsesvalget, fx er der nogle uddannelser, som er prestigefyldte og dermed efterspurgte, fordi det kræver et højt gennemsnit, samt at nogle uddannelser leder til det liv, den unge kan se sig selv i. I den grad disse mekanismer er dominerende, vil ændringer i SU-niveauet i begrænset grad påvirke effekten på søgemønster og uddannelsesvalg. Derudover frem-

hæves dimensioneringen af videregående uddannelser som et instrument, der regulerer unges uddannelsesvalg og -optag uafhængigt af SU-ydelsen.

1.5 SU-ændringers betydning for gennemførelstid og frafald

Forskerpanelet har drøftet to hypoteser vedrørende SU-ændringers betydning for gennemførelse og frafald. Den første hypotese er, at reduceret SU medfører kortere gennemførelstid. Den anden hypotese er, at reduceret SU medfører højere frafald. De to hypoteser forventes at optræde samtidigt.

Gennemførelstid

En række studier peger på, at formindskelse og reduktion på længden af studiestøtte giver incitament til hurtigere gennemførelse. Den samme ændring kan imidlertid medføre, at flere bliver afhængige af lønindtægt ved siden af studiet, især studerende fra mindre velstillede hjem, hvilket kan hæmme muligheden for at være fuldtidsstuderende for denne gruppe og derved forlænge gennemførelstiden for studerende fra lavere kår. Avdic & Gartell (2011 og 2015) finder, at studerende med en lav socioøkonomisk baggrund arbejder mere ved siden af studiet som følge af den svenske SU-reform i 2001 (der øgede stipendieandelen, sænkede låneandelen og øgede fribeløbet). Dette har skabt en længere gennemførelstid på 10 pct. for den samme gruppe. Et andet studie finder, at erhvervsarbejde ikke har betydning for gennemførelstiden: En ny registeranalyse fra DEA (2016b) viser, at bachelorstuderende som supplerer SU'en med indtægter fra et studiejob ikke bliver mere forsinket end studerende med kun SU. Omvendt er kandidatstuderende med både SU og studiejob mere tilbøjelige til at blive forsinket end studerende med kun SU. Bachelor- og kandidatstuderende kun med studiejob og uden SU er mest tilbøjelige til at blive forsinket. Der skal tages forbehold for, at DEA-analysen ikke er gennemført som et kausalt studie, som hovedparten af de andre citerede studier, og bør derfor tolkes med noget større varsomhed. Ligeledes tages der ikke højde for de studerendes faglige niveau samt omfanget af studiejob.

Erfaringer fra Norge viser, at langt hovedparten af studerende får en meget stor gæld i løbet af deres studie, og at det tager lang tid at komme af med gælden, dog er det kun omkring 5 % som har væsentlige restanceproblemer (Lånekassen 2016). 1990 reformen i Norge introducerede den lånebaserede SU, hvor 30 % af studiestøtten blev givet som stipendie og den resterende del som lån. Studerende fra udvalgte uddannelser fik yderligere mulighed for at få tilbagebetalt dele af lånet, hvis de gennemførte på normeret tid (DEA 2015a, 2016a). Studier finder en større sandsynlighed for at dimittere på normeret tid og nedgang i gennemsnitlig forsinkelse efter 1990 reformen (Gunnæs, et al 2012; Gahmberg 2014). 2002 reformen indførte et studiestøttesystem udelukkende baseret på studielån, hvor 40 pct. af lånet årligt kan omgøres til stipendie, hvis den studerende gennemfører sine eksamener (DEA 2015a, 2016a). Reformen havde ligeledes en positiv indvirkning på, i hvor høj grad de studerende fulgte og gennemførte deres uddannelse på normeret tid (Proba 2013). Andre studier har imidlertid ikke kunnet påvise nogen synlig og positiv adfærdændring på hurtigere studie gennemførelse af reformen i 2002. I stedet finder de, at de studerende bruger flere timer på erhvervsarbejde (Oppheim et al 2006; Oppheim 2011). Den forskel til de øvrige registerbaserede studier kan dog evt. dække over, at der er tale om et spørgeskemabaseret panelstudie, som kan have nogle repræsentativitetsudfordringer.

I Sverige viser studier, at støtte kombineret med lån ikke påvirker studenternes adfærd, så længe en større del af studiestøtten består af lån. Består en større del af studiefinansieringen af støtte, der ikke skal betales tilbage, er der mindre frafald men også længere gennemførelstid. (Mattana, E., & Joensen, J. 2014; Avdic & Gartell 2011 og 2015). Et finsk studie viser, at en forøgelse af studiestøtte i 1992 kun havde en lille effekt på gennemførelstid (Häkkinen, I., & Uusitalo, R. 2003).

I sammenligningen med de øvrige nordiske lande, er det væsentligt, at se på landenes gennemførelsesrate. Det er imidlertid nødvendigt at være påpasselig med at benytte makrotal til at forklare individuel adfærd. Danmark har næsthøjeste gennemførelsesrate blandt OECD-landene. Data indsamlet fra dimittendåret 2011 viser, at 81 % af danske studerende gennemfører påbegyndt længere videregående uddannelse på mindst bachelorniveau. Dette gør sig gældende for 59 % af de studerende i Norge og 53 % i Sverige (OECD 2013). De nyeste tal fra OECD baseret på dimittendåret 2014 viser, at Danmark stadig har den højeste gennemførelsesrate for bachelorer sammenlignet med de andre nordiske lande. I Danmark fuldfører 50 % af danske studerende en bacheloruddannelse på normeret tid og 81 % gennemfører på normeret tid plus tre år. For Norge er disse tal hhv. 50 % og 76 %. I Sverige er det hhv. 36 % og 53 %, hvilket i denne sammenhæng under OECD-gennemsnittet (OECD 2016). En evt. sammenhæng mellem SU-systemer og gennemførelsesrater er imidlertid ikke undersøgt forskningsmæssigt.

På baggrund af litteraturen kan et diskussionspunkt være, om de positive effekter af en omlægning af SU'en kan give incitament til en hurtigere gennemførelstid samt stærkere kobling til studierelevant arbejde, der kan få betydning for beskæftigelsesmuligheder efter dimission. Et ligeså væsentligt diskussionspunkt er, om omlægninger vil sænke andelen af unge med en videregående uddannelse og samtidig formindske gennemførelstiden. Et studie fra EVA (2016) viser, at et studierelevant job på kandidatstudiet generelt har positiv betydning for dimittenders beskæftigelse og løn. På den anden side bliver der på udvalgsrådet diskuteret, at der kan være tendens til, at studerende fra ressourcestærke hjem tidligere har været mindre tilbøjelige til at skynde sig igennem studiet, da de har et sikkerhedsnet hjemmefra og derfor ikke nødvendigvis samme behov for at blive hurtigt færdig med studierne for at komme ud og tjene penge. Denne pointe fremhæves i et studie af DEA (2015b), der viser, at studerende med højtuddannede forældre bruger længere tid på deres studier end andre studerende. Det er imidlertid nødvendigt at gøre opmærksom på, at den data som studiet bygger på er fra 1993-2002, hvor færre studerende søgte ind og gennemførelsestiderne var højere. Ud fra ovenstående kan det antages, at det i høj grad være gennemførelstiden på unge fra mindre ressourcestærke hjem, som vil påvirkes mest af en omlægning. En analyse fra DEA (2016b) finder desuden, at studerende med studiejob som har ufaglærte forældre er mindre tilbøjelige til at blive forsinket end deres medstuderende med akademikerforældre (igen med forbehold for, at analysen ikke er designet mhp. kausale slutninger).

Frafald

På baggrund af litteraturen påpeger forskerpanelet, at en omlægning af balancen mellem stipendium og lån kan betyde, at studerende fra mindre velstillede baggrund påtager sig mere erhvervsarbejde for at undgå for store lån. Dette kan medføre større frafald for denne gruppe. De studerendes sociale baggrund og akademiske præstation kan derved få betydning for gennemførelsen. Et dansk studie (Arendt 2013) finder i relation hertil, at 1988-reformen af det danske SU-system sænkede frafaldet med 45% i forhold til

frafaldet før stigningen. Det skal bemærkes, at det er den samlede effekt af øget SU, lidt større lånemuligheder og lidt mindre fribeløb. Den væsentligste ændring er dog SU-ændringen. Det tyder således på, at en forøgelse af SU vil kunne reducere frafaldet, mens omlægning af SU formodes at medføre et højere frafald på studierne blandt mindre velstillede. På den anden side er der et norsk studie (Ekren 2014), som finder, at der er flere blandt studerende med kortuddannede forældre, som har søgt ind på og gennemført en videregående uddannelse sammenlignet med øvrige studerende (faktisk er det den gruppe, som både i procentpoint og procent har oplevet den største uddannelsesopdrift). Fra faldet er ganske vist også større for denne gruppe, men det er uklart, hvor meget SU/lån betyder i denne forbindelse. For det første fordi frafald i langt overvejende grad sker på første (og andet) studieår (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2016). For det andet fordi frafaldsforskningen peger på, at mange andre faktorer har større betydning for frafald end økonomi, som fx ens faglige niveau, studievaner, sense of belonging, studiestøttemuligheder etc. (Troelsen, 2011). For det tredje fordi gruppen af studerende med kortuddannede forældre bliver mindre pga. uddannelsesopdriften (Danmarks Statistik 2015). Derfor bliver de også en stadigt mere særlig gruppe, hvis gennemsnitlige frafaldssandsynlighed alt andet lige vil stige. Det kan i øvrigt argumenteres for, at lånemodellen i Norge ikke har givet større økonomiske problemer undervejs i studiet, så problemet må være den psykologiske betydning af at gældsætte sig, som ikke desto mindre er reel nok (Ahlström, 2011). Den har imidlertid ikke været stor nok til at afholde de studerende fra at søge ind på uddannelser (Ekren 2014).

Flere af de belyste studier i dette afsnit viser en sammenhæng mellem forringelse af studiestøtte og stigning i erhvervsarbejde. I den forbindelse argumenterer forskerne for, at det ikke entydigt kan konkluderes om erhvervsarbejde blandt studerende er godt eller skidt. På den ene side er en konsekvens ved, at unge med færre økonomiske ressourcer i højere grad arbejder ved siden af studierne for at finansiere uddannelsen eller begrænse gælden (som formentlig vil vokse), at risiko for frafald stiger. Omvendt kan et studierelevant job forbedre beskæftigelses- og lønmulighederne efter endt studie. Endelig er det vigtigt at påpege, at frafald påvirkes af andre faktorer end SU.

1.6 SU-ændringers betydning for social mobilitet

En mulig hypotese er, at SU øger den sociale mobilitet. Baggrunden for denne hypotese er, at det kan antages, at det giver bedre levestandard og en tryghed, der kan sikre at flere unge fra hjem med færre ressourcer og/eller mindre studievante hjem tager en lang uddannelse og gennemfører studiet.

Der er en række studier, der undersøger studiestøttes effekter for forskellige socialgrupper. Nielsen et al. (2010) undersøger SU-reformen i 1988 og finder, at tilgangen til universiteterne øges med 1,35 procentpoint ved en stigning i SU'en på \$1.000, hvoraf studerende fra familier med et mindre økonomisk råderum reagerer mest. Arendt (2013) undersøger den samme SU-reform i 1988. Ved en stigning i SU på 10 pct. finder Arendt et 13,6 pct. lavere frafald blandt studerende med forældre uden en videregående uddannelse efter SU'en blev forhøjet. Incentive Partners har for DEA gennemgået den eksisterende viden om, hvordan uddannelsesstøtte, "tuition fees", stipendier etc. påvirker unges uddannelsesvalg og finder, at en højere SU vil øge optaget på de videregående uddannelser og reducere frafaldet (primært for unge fra

dårligere sociale kår). Ydermere vil øget adgang til SU-lån øge optaget på de videregående uddannelser (primært for unge fra dårligere sociale kår). (Odgaard et. al 2012).

På baggrund af litteraturen giver forskerpanelet udtryk for, at økonomien spiller en større rolle for unge fra uddannelsesfremmedede hjem end for unge, der kommer fra velbemidlede og studievante hjem. Ifølge panelet kan flere års selvfinansierede studier og udsigten til at pådrage sig studiegæld formodes at virke afskrækkende for mange unge fra lavuddannede hjem, hvilket kan medvirke til, at denne gruppe unge i højere grad fravælger videregående uddannelser og/eller vælger kortere videregående uddannelser, fx akademiuddannelser eller professionsbacheloruddannelser, på bekostning af længere videregående uddannelser. De studerendes socioøkonomiske baggrund kan således have betydning for, i hvor høj grad de påvirkes af en omlægning af SU'en. Højt frafald kan blive dyrt for de studerende, hvis de når at opbygge sig en gæld, uden at afslutte uddannelsen. Dette kan føre til større forskelle mellem de forskellige socialgrupper på langt sigt.

Dette bekræftes af et forskningsprojekt, der har undersøgt den sociale effekt af brugerbetaling på videregående uddannelser i to tyske delstater, som peger på, at unge fra uddannelsesfremmede hjem har en højere grad af aversion mod at gældsætte sig (AC 2016). Der findes ikke lignende studier i en dansk sammenhæng, der viser, hvorvidt en sådan ændring af SU-ydelsen vil have samme effekt i Danmark som i Tyskland. På den anden side ser det ud til at unge studerende (som er i gang med et studie) fra mindre velstillede hjem er mere tilbøjelige til at låne, selvom de måske ikke ønsker det. Dette fremgår af en undersøgelse foretaget af Danmarks Statistisk for Magisterbladet (Böttcher 2016).

Panelet påpeger i denne sammenhæng, at unge fra uddannelsesfremmede hjem sandsynligvis vil blive mere påvirkede af de ændringer en SU-reform vil føre med sig. I den forbindelse kan større SU-ændringer muligvis medføre polarisering, hvor unge fra lavere socioøkonomiske baggrund og i udsatte situationer i højere grad falder fra. Dog har man trods indførelsen af en lånebaseret SU-model i Norge haft stigende optag og større kandidatproduktion blandt studerende med kortuddannede forældre (Ekren 2014).

I sammenhæng med regeringens foreslåede ændring, vil omlægningen ikke føre til færre penge mellem hænderne blandt de studerende, hvis de gældsætter sig (på favorable vilkår). Derfor vil det i højere grad handle om den psykologisk betydning af at gældsætte sig, som må melde sig allerede ved søgningen, hvorfor det snarere er søgning end frafald, som må antages at blive påvirket.

Forskerpanelet påpeger yderligere, at det vil være interessant at undersøge, hvordan unge fra uddannelsesfremmede hjem kunne støttes udover SU, fx gennem mentortildeling. Samtidig rejser de spørgsmålet om, hvorvidt SU kan formodes at være det mest omkostningseffektive middel til forøgelse af den sociale mobilitet.

Betydningen af unges socioøkonomiske baggrund

Udregninger fra OECD (2014) viser, at Danmark er det nordiske land, hvor forældrenes uddannelsesniveau betyder mest for, hvorvidt unge deltager i en videregående uddannelse. Dette bekræftes af en ræk-

ke sociologiske studier, der viser, at familiebaggrund er afgørende i valg og gennemførelse af uddannelse (Nielsen et al. 2015, Munk & Thomsen 2016). På trods af at Danmark har det højeste niveau af uddannelsesstøtte i Norden (DEA 2015a), betyder forældrebaggrund således stadig meget. Tallene fra OECD viser ligeledes, at unges socioøkonomiske baggrund har en stor betydning for mulighederne for at gennemføre en videregående uddannelse. Jævnfør et nyt studie (Heckman & Landersø 2016), er vi i Danmark ikke særligt gode til at løfte unge fra kortuddannede hjem uddannelsesmæssigt. Der argumenteres tit i debatten for at trods SU, så er den relative chance for at gennemføre en videregående uddannelse ulige, især på lange videregående uddannelser (Thomsen 2015). På den anden side er der på universiteterne i Danmark mellem ca. 65 % og 85 % af de studerende, som er fra en ikke-akademisk baggrund. Det vil sige, at sammensætningen af de studerende i høj grad er fra familier uden tradition for lange uddannelser og store indkomster (Pihl 2015, Nielsen et al. 2015). På den måde vil SU-ændringer ramme studerende, som henover mange generationer er lykkedes med at komme ind på en videregående uddannelse.

På dette område efterspørger forskerpanelet ligeledes studier, der undersøger hvilke konsekvenser en nedskæring i SU'en eller omlægning til studielån kan have på social mobilitet i Danmark. Grundet mangel på danske studier, kan det være svært at sige med fuld sikkerhed, hvilke konsekvenser en potentiel SU-reform vil have i Danmark.

1.7 Sammenfatning og perspektivering

På baggrund af litteraturen og udvalgmøderne kan det konkluderes, at lavere SU og højere lån kan påvirke unges adfærd når det kommer til optag, uddannelsesvalg, gennemførelsestid og frafald. Panelet kan med rimelig stor sikkerhed sige, at studiestøtte har en positiv effekt på studieoptaget. På baggrund af studierne kan det ligeledes formodes, at en reduktion i perioden, hvor man kan få SU, og en formindskelse af studiestøtte fører til mere erhvervsarbejde (især for unge fra mindre velstillede hjem), højere frafald (især for unge fra mindre velstillede hjem) og kortere gennemførelsestid. Der er imidlertid ikke entydige resultater. Kortere gennemførelsestid og højere frafald skal formentlig ses i sammenhæng med hinanden, og der er også positive effekter af erhvervsarbejde.

Det er sværere at konkludere på SU'ens effekt for unges uddannelsesvalg og social mobilitet på baggrund af den begrænsede litteratur på området, men det kan antages, at SU har betydning for unges risikovillighed ved uddannelsesvalg. Det gælder især for unge fra mindre velstillede eller mindre uddannede hjem. Derudover har SU-ændringer størst effekt for unge fra mindre velstillede hjem, når det kommer til optag og frafald, som tidligere angivet.

Der blev på udvalgmøderne diskuteret, hvilke andre adfærdsændrende og samfundsøkonomiske effekter, ud over de udvalgte temaer, potentielle SU-ændringer kan medføre. Opbygning af gæld blev peget på som en potentiel langsigtet konsekvens for de studerende, der har gældsatt sig i løbet af studietiden. I Norge modvirkes dette af, at dele af et SU lån tilbagebetales ved studiets gennemførelse. Gæld og reduktion i levegrundlag kan gøre det endnu sværere for de unge at etablere sig på boligmarkedet og føre til

udskydelse af familiestiftelse med mindre de kompenseres på anden vis. Derudover kan SU formentlig medføre større uafhængighed blandt de studerende, som ikke vil skulle afhænge af muligheden for at få økonomisk støtte hjemmefra. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på andre eventuelle negative følger af SU-omlægninger, og hvordan de påvirker de studerendes adfærd. Forskerne drøftede desuden andre virkemidler, som kan have betydning for de studerendes adfærd ud over SU, fx billigere studenterboliger, rabat på studieboøger, skattemæssige fordele, understøttelse af læringsforløb og tildeling af mentor. Vi har imidlertid ikke undersøgt effekterne af disse forslag nærmere inden for rammerne af dette projekt.

1.8 Liste på litteraturgennemgangen

Aamodt, Hovdhaugen, Oppheim (2006): Den nye studiehverdagen. Evaluering av kvalitetsreformen. Delrapport No. 6. Oslo: Norges forskningsråd

AC (2016): AC notat - Hvad ved vi om social mobilitet og SU. 08.03.2016

Ahlström, Richard (2011: "Debt" i Dale Southerton (red.) "Encyclopedia of Consumer Science". New York: Sage

Arendt, Jacob Nielsen (2013): The impact of public student grants on drop-out and completion of higher education – evidence from a student grant reform, *Empirical Economics*, 44, 3: 1545-15624

Avdic, D. & M. Gartell (2011): The study pace among college students before and after a student aid reform: some swedish results. Unpublished working Paper

Avdic, D. & M. Gartell (2015): Working while studying? Student aid design and socioeconomic achievement disparities in higher education, *Labour Economics* 33 26-407

Baumgartner HJ, Steiner V (2004): Enrolment into higher education and changes in eligibility rules of student aid: microeconomic evidence for Germany. Discussion paper 444, DIW, Berlin

Belot M, Canton E, Webbink D (2007): Does reducing student support affect scholastic performance? Evidence from a Dutch reform. *Empir Econ* 32(2-3):261-275

Bøttcher, Thomas (2016): Højtønnedes børn har mindre studiegæld. *Magisterbladet* 7

Danmarks Statistik (2015): Uddannelsesniveaet stiger i alle regioner. *Nyt fra Danmarks Statistik* 316, 24/6

DEA (2015a): SU i Norden og erfaringer med SU-reform i Norge fra 2002, NOTAT 50 – 02.12.2015

- DEA (2015b): Akademikernes børn bruger længst tid på universitetet. NOTAT 49 – 16.10.2015
- DEA (2016a): Student Financial Aid and Student Behavior in the Nordic Countries. NOTAT 52 – 02.06.2016
- DEA (2016b): Hvad betyder et studiejob for forsinkelse og frafald på universiteterne? NOTAT 54 – 02.09.2016
- Dearden Lorraine, Emla Fitzsimons & Gill Wyness (2014): Money for nothing: Estimating the impact of student aid on participation in higher education, *Economics of Education Review* 43
- Djøf (2013): Infographic: Bachelor vs kandidat. DeFacto nummer 4
<https://www.djoef.dk/blade/defacto/udgivelser/2013/nummer-4/bachelor-vs-kandidat.aspx>
- Dynarski, S. (2000): Hope for Whom? Financial Aid for the Middle Class and Its Impact on College Attendance." *National Tax Journal*, 53(3): 629-619
- Dynarski, S. (2003): Does Aid Matter? Measuring the Effect of Student Aid on College Attendance and Completion, *American Economic Review*, 93(1)
- Dynarski, S., & Scott-Clayton, J. (2013): Financial aid policy: Lessons from research (No. w18710). National Bureau of Economic Research
- Ekren, Rachel (2014): Sosial reproduksjon av utdanning? *Samfunnsspeilet* 5
- EVA (2016): Effekter af studiejob, udveksling og projektorienterede forløb - En effektanalyse af kandidatstuderendes tilvalg på universiteterne. Danmarks Evalueringsinstitut
- Gahmberg, S. S. (2014): Early bird caught the worm? The effect of a student aid reform on time-to-degree. *The Society of Labor Economists*
- Garibaldi P, Giavazzi F, Ichino A (2006): College cost and time to obtain a degree: Evidence from tuition discontinuities. Working Paper.
- Gunnes, T., Kirkebøen, L. J., & Rønning, M. (2013): Financial incentives and study duration in higher education. *Labour economics*, 25, 1-11.
- Heckman, James J. & Rasmus Landersø (2016): The Scandinavian Fantasy: The Sources of Intergenerational Mobility in Denmark and the U.S. NBER Working Paper No. 22465

Heineck M, Kifman M, Lorenz N (2006): A duration analysis of the effects of tuition fees for long term students in Germany. *Jahr Nationaloekon Stat* 226:82-109.

Häkkinen, I., & Uusitalo, R. (2003): The effect of a student aid reform on graduation: a duration analysis (No. 2003: 8). Working Paper, Department of Economics, Uppsala University

Jensen, Magnus Balslev & Ida Bigum Nielsen (2012): Hvordan vil danske kandidatstuderende finansiere kvalitetsuddannelser? København: DEA, oktober

Krassel, K. F. (2010): Hvad betyder SU'ens størrelse for valg af uddannelse? AKF Notat

Kristiansen, C. L. (2016): Ekspertgruppe: Tag SU'en fra kandidater på universitetet. *Politiken* 03.03.2016

Lauer C (2000): Enrolments in higher education in West Germany. ZEW Discussion paper 00-59

Leuven E, Oosterbeek H, van der Klaauw B (2010): The Effect of Financial Reward of Students' Achievement: Evidence from a Randomized Experiment. *J Eur Econ Assoc* 8(6):1243-1265.

Lånekassen (2016), lokaliseret den 20. september 2016 på <https://lanekassen.no/>

Mattana, E., & Joensen, J. (2014): Student aid, academic achievement, and labor market behavior: grants or loans? In 2014 Meeting Papers (No. 707). Society for Economic Dynamics.

Munk, Martin D. (2016): Resiliens mellem individ og livsform, *Slagmark* 73: 81-101

Munk, Martin D. & Thomsen, Jens Peter (2016): Horizontal stratification in access to Danish university programmes by institution and fields of study, resubmitted to *Acta Sociologica*

Nielsen, Chantal Maria Pohl, Munk, Martin D., Jensen, Mai Tødsø, Karmsteen, Kirstine & Jørgensen, Anne-Marie Klint (2015): Mønsterbryderindsatser på de videregående uddannelser (Widening Participation Interventions in Higher Education), Copenhagen: SFI report 15:21.

Nielsen, Helena Skyt, Torben Sørensen and Christopher Taber (2010): "Estimating the Effect of Student Aid on College Enrollment: Evidence from a Government Grant Policy Reform." *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(2): 185-215.

Odgaard Thomas, Jonas Herby & Alexandra Berthelsen – Incentive Partners (2012): Hvordan påvirkes studerendes incitament af SU-reformer? – En international sammenligning. København: DEA, november

OECD (2013), Education at a Glance 2013: OECD Indicators, OECD Publishing.

OECD. (2014). Education at a Glance 2014: OECD Indicators, OECD Publishing.

OECD (2016), Education at a Glance 2016: OECD Indicators, OECD Publishing.

Opheim, V. (2011): Changing the system of student support in Norway: Intended and unintended effects on students. Scandinavian Journal of Education research 55 (1): 39-59

Pihl, M.D. (2015): 7 ud af 10 akademikere har længere uddannelse end deres forældre. København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Proba samfunnsanalyse (2013): Analyse av utdanningstøtteordningene. Proba-rapport nr. 2013-07

Steiner V, Wrohlich K (2008): Financial Student Aid and Enrollment into Higher Education: New Evidence from Germany. Discussion Paper No. 3601, IZA, Berlin

Thomsen, J.P. (2015): Maintaining inequality effectively? - Access to higher education programmes in a universalist welfare state in periods of educational expansion 1984-2010. European Sociological Review.

Troelsen, Rie (2011): "Frafald på de videregående uddannelser - hvad ved vi om årsagerne?" Dansk Universitetspædagogisk Tidsskrift, vol. 6 nr. 10

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2016): Frafald, studietid og fuldførelse. Hentet 21. september 2016 fra <http://ufm.dk/uddannelse-og-institutioner/statistik-og-analyser/frafald-studietid-fuldforelse>

Zeuner, Lilli (2000): Unge mellem egne mål og fællesskab. Socialforskningsinstituttet.