

Studiefinanciering – vaste rente op schulden van studenten die hebben geleend in leenstelselperiode

Maatregel

- 1) Vaste rente op de schulden van studenten die hebben geleend in het leenstelsel van 0 procent.
- 2) Vaste rente op de schulden van studenten die hebben geleend in het leenstelsel van 0,46 procent voor schulden onder 35-jaarsregime. Dit betekent dat de rente wordt vastgezet op de rentestand voor 2023. Er is ook een kleine groep studenten die valt onder het 15-jaars regime. In deze maatregel wordt voor hen de rente vastgezet op 1,78 procent.

Deze maatregel geldt voor alle studenten die nog een studieschuld hebben en onder het leenstelsel gestudeerd hebben. Het nieuwe percentage geldt voor alle studenten voor wie een nieuw termijn van de rente ingaat. Bij studenten die nog studiefinanciering ontvangen wordt jaarlijks de rente aangepast. Bij oud-studenten wijzigt de rente elke 5 jaar. Ter illustratie; de maatregel treedt in 2026 in werking. Cohorten die dan in 2024 een nieuwe rentepercentage hebben vastgesteld gekregen voor 5 jaar, krijgen dan vanaf 2029 het nieuwe rentepercentage over hun studieleningen.

Budgettaire effect

Maatregel 1: Incidentele kosten: € 9,0 miljard (prijsspeil 2023).

Maatregel 2: Incidentele kosten: € 7,5 miljard (prijsspeil 2023).

- Omdat deze maatregel geldt voor een generatie zijn er geen structurele kosten.
- De kosten vangen in het 1^e jaar van invoering aan.
- De kosten lopen op tot 5 jaar na invoering.
- Vanaf 5 jaar na invoering dalen de kosten geleidelijk tot circa 50 jaar na invoering. Vanaf 50 jaar na invoering zijn er geen kosten meer.
- Het verloop van de kosten wordt bepaald door de systematiek van het aflossen van de studieschuld, dat het meest te vergelijken is met een annuïtaire hypotheek. Hierdoor is de renteaflossing van een studielening aan het begin hoger dan aan het eind.
- De kosten worden gevormd door de lagere renteopbrengsten op studieleningen.

Toelichting

Algemeen

De maatregel in dit fiche behelst het structureel vastzetten van de rente van studieschulden (inclusief prestatiebeurzen die omgezet zijn naar leningen) van studenten die hebben gestudeerd onder het leenstelsel.

Het is zeer lastig om de kosten van deze maatregel te kwantificeren. Ten eerste omdat het moeilijk is een inschatting te maken wat de totale schuld van deze groep is omdat veel van deze studenten nu nog studeren. De maatregel beïnvloedt het toekomstige leengedrag van studenten die nog resterende leenrechten hebben. Ten tweede, de grootste groep in het leenstelsel lost af onder het 35-jaarsregime. Op dit moment hebben we weinig zicht op het verloop van aflossingen onder dit regime, omdat de eerste groep onder dit regime pas net begonnen is met aflossen. We maken voor de inschatting van de lange termijn rente gebruik van het cijfer van het CPB. Dit cijfer is uit 2013 dus ook daar zit onzekerheid in.

Het invoeren van vast laag rentepercentage over studieleningen van studenten uit het leenstelsel vereist een incidentele ophoging van de huidige OCW-begroting in de vorm van lagere ontvangsten van € 9,0 miljard bij 0 procent rente en € 7,5 miljard bij 0,46 procent (en 1,78 procent) rente. Na deze incidentele verhoging zullen schommelingen in de rente op de markt voor deze groep niet meer leiden tot mee- of tegenvallers op de OCW-begroting; de rente op studieschulden staan dan immers los van de rente op de markt. Wel is er in economische zin sprake van kosten of opbrengsten bij schommelingen van de rente, omdat het Rijk al haar uitgaven financiert met leningen op de financiële markt (zo ook SF-uitgaven). Als de rente die het Rijk betaalt hoger is dan de inschatting van het CPB (2,75 procent) voor studenten op studieschulden dan kosten studieleningen het Rijk per saldo meer geld dan geraamd. Als de rente die het Rijk betaalt lager is dan dit percentage op studieschulden, dan ontstaat een meevaller t.o.v. de raming. Het is lastig te voorspellen hoe de rente op staatsleningen zich gaat ontwikkelen. De rente is onder andere afhankelijk van marktontwikkelingen. De rentekosten die de overheid betaalt over studieleningen, gaan bij hoge rentestanden behoorlijk oplopen. Afhankelijk van de rentontwikkeling heeft deze maatregel zeer nadelige financiële gevolgen voor de overheid.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Een rentemaatregel voor de leenstelselgeneratie kent in algemene zin een aantal bezwaren:

- De rentemaatregel helpt enkel oud-studenten met een studieschuld. Hierbij profiteren voornamelijk oud-studenten met voldoende inkomen.
- Studenten met lagere inkomens en een studieschuld vallen onder de draagkrachtregeling en profiteren niet/of minder van een rentemaatregel

Om de leenstelselgeneratie extra tegemoet te komen, kan deze maatregel doeltreffend zijn. De maatregel is enigszins doelmatig, maar veel minder doelmatig dan een investering van hetzelfde bedrag in de tegemoetkoming. Dit komt allereerst omdat een vroege extra aflossing – daar komt een hogere tegemoetkoming op neer – voor studenten meer en eerder geld oplevert dan een renteplafond. Ook kan er bij het instrument rente zeer moeilijk onderscheid gemaakt worden in hoe lang een student onder het leenstelsel heeft gestudeerd. Dat is bij de tegemoetkoming wel mogelijk. Daarnaast is het rente instrument ook vanuit de uitvoering gezien minder doelmatig, omdat de tegemoetkoming een bestaand instrument is en omdat een separaat renteregime van 0 procent voor een specifiek cohort de uitvoering compliceert.

Los hiervan heeft een vast laag rentepercentage een prikkelwerking voor studenten die nog studeren om extra te lenen of om minder snel af te lossen. Het instrument studiefinanciering zou daarmee juist minder doelmatig worden.

Een vast laag rentepercentage heeft als laatste als voordeel dat het veel zekerheid geeft in de maandelijkse terugbetalingen voor oud-studenten. Bij een vast rentepercentage van 0 procent zal de maandelijkse aflossing alleen door een wijziging in het inkomen variëren. De rente wijzigt immers niet gedurende de aflofsfase.

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel zou een zeer zware aanpassing van het systeem van DUO vereisen, onder andere omdat binnen de systemen een duurzaam onderscheid moet worden gemaakt tussen de leenstelselgeneratie en anderen die voor de rest onder hetzelfde renteregime vallen. Invoering kan niet met terugwerkende kracht plaatsvinden. De invoering vergt meerdere jaren voorbereiding en is mede afhankelijk van het voorliggende werk bij DUO, zoals onder meer de tegemoetkoming van de leenstelselstudenten die op de planning staat per januari 2025.

Dit betekent dat voor de schulden deze studenten (of alleen voor schulden van deze studenten die zijn opgenomen in het kader van het leenstelsel) met terugwerkende kracht een nieuwe schuldsoort moet worden opgevoerd, waarbij onduidelijkheid bestaat over de te hanteren criteria. Deze schulden zijn niet meer als separate schulden opgenomen in het huidige SFS systeem. Ook moet gekeken worden naar schulden van deze personen die niet meer als reguliere schuld zijn opgenomen, maar bijvoorbeeld al zijn overgedragen aan deurwaarders. Hoewel voldoende specificaties ontbreken, lijkt dit DUO een zeer zware aanpassing van zeker 20.000 uur of meer, waarbij op dit moment geen uitspraak kan worden gedaan of het überhaupt uitvoerbaar is.

Overige opmerkingen; bv. juridische aspecten en overige risico's

Een dergelijke maatregel betekent een aanpassing van de wet, waarvoor gemiddeld twee jaar staat. Een rentewijziging dient per 1 januari inwerking te treden. Een deel van deze studenten zit al in de aflofsfase en voor hen is al een rentepercentage vastgesteld (voor een periode van 5 jaar). Het is een uitzoekpunt hoe met deze groep kan/moet worden omgegaan. Hoewel begunstigende maatregelen met terugwerkende kracht juridisch gezien in beginsel mogelijk zijn (mits goed onderbouwd), lijkt het uitvoeringstechnisch niet mogelijk om de rente voor deze groep met terugwerkende kracht op 0 procent of 0,46 procent te zetten.

Een rentemaatregel specifiek voor leenstelselstudenten kent mogelijk een juridisch risico. De groep die enige tijd onder het leenstelsel studeerde heeft, als het gaat om rente, overeenkomsten met mbo-studenten en ho-studenten die geheel onder het oude of het nieuwe basisbeursstelsel vallen:

- Voor alle groepen is of was het mogelijk om als onderdeel van de studiefinanciering een rentedragende lening af te sluiten. Zowel de basislening, de aanvullende lening als de lening die gedurende 3 jaar na de prestatiebeursperiode beschikbaar is, zijn of waren

beschikbaar voor alle groepen (oud-)studenten, ongeacht of zij onder het leenstelsel studeerden.

- Ook geldt voor alle groepen dat als de prestatiebeurs¹ wegens het niet behalen van een diploma niet kan worden omgezet in een gift, de prestatiebeurs een lening blijft waarover rente is verschuldigd.

Er zijn ook verschillen; tijdens het leenstelsel was de maximale basislening hoger en is de gemiddelde studieschuld gestegen.² Dit neemt niet weg dat de rente die (oud-)studenten verschuldigd zijn, voor een substantieel deel los kan worden gezien van het wel of niet onder het leenstelsel hebben gestudeerd. Dit maakt het wenselijk om nader onderzoek te doen naar de juridische houdbaarheid van een rentemaatregel specifiek voor leenstelselstudenten, in het licht van het beginsel van gelijke behandeling.

Daarnaast kan een dergelijke rentemaatregel beschouwd worden als een vorm van onverplichte tegemoetkoming. Opgemerkt wordt dat de Raad van State kritisch is op het bieden van een onverplichte tegemoetkoming. Dat schept immers verwachtingen en is op de lange duur niet vol te houden, het legt immers een groot beslag op de financiële slagkracht van de overheid. Een rente van 0 procent voor de leenstelselgeneratie is niet in lijn met het appèl van de Raad van State om hier zeer terughoudend mee om te gaan.

NB: de budgettaire gevolgen kunnen wijzigen, aangezien elk voorjaar een actualisatie van de SF-uitgaven wordt verwerkt in de begroting. OCW is beschikbaar om een actuele raming van de budgettaire gevolgen te geven op basis van de actuele begrotingsstanden.

¹ Van de prestatiebeurs maken de aanvullende beurs, het OV-studentenreisproduct en de basisbeurs (voor zover genoten) deel uit.

² De maximale basislening is bij de invoering van het leenstelsel verhoogd met het bedrag van de basisbeurs voor uitwonenden en is bij de afschaffing van het leenstelsel met dat bedrag verlaagd. Voor de stijging van de gemiddelde studieschuld zie Kamerstukken II 2022/23, 36 229, nr. 3, p. 4-5.