nota

TER VOORBEREIDING
Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en Studiefinanciering

Persoonsgegeven

Datum
31 maart 2026

Referentie

Bijlagen

Voorbereiding gesprek M.FIN over rentemaatregel

Aanleiding

Van ambtelijk FIN hebben we begrepen dat M.FIN heeft aangegeven de huidige vormgeving van de rentemaatregel uit het CA een absolute *no go* te vinden. De rentemaatregel kan volgens FIN alleen doorgang vinden als er nul risico is, wat tegenstrijdig is met de maatregel zoals deze is opgenomen in het coalitieakkoord. FIN heeft aangegeven niet akkoord te zullen gaan met de planningsbrief/beleidsbrief van OCW, op basis waarvan de volledige CA-envelop van € 1,5 miljard naar OCW wordt overgeheveld, zo lang er geen deal is op de rentemaatregel. Woensdag is contact geweest tussen de SG en DGRB en zijn de ambtelijke posities herbevestigd. Er is een politiek besluit van u en M.FIN nodig om het vervolg van de maatregel te bepalen.

Met deze nota bereiden we u voor op het gesprek met M.FIN. Eerst geven we de kern van ons standpunt weer; vervolgens lichten we het standpunt van M.FIN toe. Daarna vindt u een voorstel voor een gespreksopbouw, waarin ook alternatieven worden geschetst, en enkele Q&A's. Als laatste vindt u een toelichting op de (begrotings)techniek rondom de rente. In de bijlage is nog informatie opgenomen over vergelijkbare casussen elders op de Rijksbegroting.

Uiteraard zijn we ook bereid om een en ander nog nader mondeling toe te lichten.

Toelichting

Kern

- De belangrijkste lijn voor het gesprek met MFIN is: deze rentemaatregel hebben onze partijen samen afgesproken bij de formatie en samen ondertekend, waarbij ambtelijk OCW heeft gewezen op de risico's. Er zijn geen aanvullende afspraken gemaakt over andere begrotingsregels die zouden gelden voor deze maatregel.
- Dat betekent dat we deze maatregel nu gewoon moeten uitvoeren.
- De nadruk die MFIN daarbij legt op het maximaal en door OCW eenzijdig afdekken van het risico voor de rijksfinanciën past niet bij de normale gang van zaken rond de begroting, normaal is één keer realistische raming dekken en daarna gewoon mee en tegenvallers accepteren.
- En in dit geval liggen de risico's bij de schatkist en niet bij OCW, omdat de rente een generaal dossier is.
- Ambtelijk wijzen andere departementen er ook op dat op de begroting veel grotere risico's worden geaccepteerd, bijvoorbeeld aan de inkomstenkant waarbij jaarlijks op tal van regelingen mee- of tegenvallers kunnen optreden door wisselende omstandigheden.

- Daarbij is het van belang om steeds te beseffen dat de exacte omvang van een rente mee- of tegenvaller als gevolg van dit beleid qua uitvoering niet te berekenen en niet te ramen is.
- U kunt aangeven dat u begrijpt dat MFIN moeite heeft met het generale renterisico dat deze maatregel met zich meebrengt.

Standpunt Financiën

De minister van Financiën accepteert alleen een uitwerking van de maatregel die volledig beheersbaar is en waarin geen enkel risico voor de rijksfinanciën bestaat.

Dat betekent de facto dat de maatregel nooit meer mag kosten dan wat OCW er voor betaalt – 1) vooraf of 2) achteraf.

1) OCW dekt de rentemaatregel geheel tot een gekozen rentetarief (bijv. 4%); indien de rente van de Staat hoger wordt vervalt de maatregel per direct; of
2) De financieel-economische kosten van deze maatregel (in casu: wanneer de rente die de Staat betaalt op de kapitaalmarkt hoger is dan €2,5%) moet OCW binnen de eigen begroting dekken.

In variant 1) zou OCW nu een bepaald bedrag 'inleggen' voor de maatregel. Daarbij geldt dat een plafond met een verschil van 0,2%-punt t.o.v. de langetermijnrente € 40 miljoen kost. Het stijgen van die langetermijnrente boven de huidige stand wordt dan aan de voorkant al afgedekt. Stijgt de langetermijnrente verder dan tot waar die is afgedekt? Dan vervalt de maatregel automatisch.
Voorbeeld: Als we het renteplafond van 2,5% zouden willen laten doorlopen totdat de langetermijnrente op 4% uitkomt, dan moet er dus 1,5%-punt worden overbrugd t.o.v. het plafond van 2,5%. De kosten daarvoor zouden dan structureel € 300 miljoen zijn en vooraf op de OCW-begroting gedekt moeten worden. In de wet wordt ingeregeld dat het plafond vervalt als de rente boven de 4% uitkomt, dan stijgt de rente voor studenten dus van 2,5% naar boven de 4%.

In variant 2) rekent OCW ieder jaar de rentemaatregel af, op basis van de actuele rentestand. Exact berekenen wat de kosten op jaarbasis zouden zijn voor deze maatregel is **niet** mogelijk (zie ook de QA's verderop in deze nota). Wel zou jaarlijks opnieuw gekeken kunnen worden naar de structurele situatie, zoals nu ook voor de formatie de kosten voor deze maatregel zijn berekend. We kijken dan 5+ jaar vooruit. We zouden dan dus niet vooraf al een bedrag betalen, maar ieder jaar kijken of de langetermijnrente is gestegen (of gedaald) en daar op dat moment dekking voor vinden (of bij een lagere rente middelen laten vrijvallen).
Voorbeeld: We financieren de maatregel nu tegen de huidige kosten, namelijk € 80 miljoen (de rente is nu 2,9%). Volgend jaar blijkt dat de langetermijnrente stijgt naar 3,2%. Dan moet op dat moment het verschil t.o.v. de laatste langetermijnrente van 2,9% dekking worden gevonden op de OCW--begroting. In dit voorbeeld zou dat gaan om 0,3%-punt en dus structureel € 60 miljoen.

In beide varianten lijkt FIN op dit moment op het standpunt te staan dat in jaren dat de rente lager is dan verwacht en er dus geld over blijft, dat geldt niet terugvloeit naar OCW, maar als meevaller vrijvalt voor het generale beeld. En moet dus wel betaald worden als het duurder wordt en tegenvallers optreden.

Beoordeling voorstel FIN – elke vorm van risico vermijden

- Deze uitwerking, waarbij uit wordt gegaan van nul risico, schiet het doel volledig voorbij en gaat voorbij aan afspraken uit het CA. Het doel van de maatregel is immers om (oud-) studenten zekerheid te bieden.
- Bovendien wordt het financiële risico hiermee volledig belegd bij OCW, terwijl dit tegenstrijdig is met hoe er rijksbreed met de rente-ontvangsten wordt omgegaan als generaal dossier en met de afspraken uit het coalitieakkoord.
- Vanwege de (potentieel) sterke fluctuaties in de rente op jaarbasis ontstaat hierdoor een zeer onwenselijke situatie op de OCW-begroting, waarbij OCW ieder jaar ofwel (veel) geld bij zal moeten betalen, of (veel) geld in zal leveren bij Financiën (de schatkist).
- In variant 1 is dit effect het grootst, er kan dan *alleen* sprake zijn van meevallers (= geld inleveren) en nooit van tegenvallers. In variant 2 vindt er jaarlijks een (potentieel forse) bijstelling plaats, wat een te groot budgettair risico is voor de OCW-begroting. De jaarlijkse kosten hiervoor kunnen zeer hoog zijn, bij een rentestijging van 0,5%-punt bedragen de kosten structureel € 100 miljoen. Dit is een onaanvaardbaar budgettair risico voor de OCW-begroting en past ook niet bij de afgesproken begrotingsregels dat de rente-ontvangsten een generaal dossier is (en rentelasten buiten de plafonds staan).
- Daarnaast volgt de variant 1 van de maatregel niet uit het CA en is deze niet te verkopen aan (oud-)studenten, omdat de maatregel bij een specifiek percentage automatisch wordt stopgezet.
- Voor beide varianten geldt dat de benodigde bezuiniging redelijkerwijs niet binnen het SF-stelsel valt te realiseren, dus zal op de lumpsum van het onderwijs bezuinigd moeten worden. In variant 1 zou dat betekenen dat studenten een zeer beperkt en tijdelijk voordeel op hun rente ontvangen, waarbij zij bij echt hoge rentes niet meer zijn beschermd. In de tweede variant wordt de lumpsum van het onderwijs langzaam 'uitgehold', omdat er alleen scenario's zijn waarin meer moet worden betaald en bij lagere rente middelen worden ingeleverd. Gezien de te verwachte politieke en bestuurlijke onrust over dreigende bezuinigingen, zal ook dit afdoen aan het doel om studenten zekerheid te bieden. Een dergelijke afwijking van het CA is onacceptabel.
- Eventueel kunt u aangeven dat u bereid bent om te kijken op welke wijze het risico van de maatregel beheersbaar gemaakt kan worden, maar niet ten koste van het onderwijs of het doel van de maatregel zelf. Het is niet meer dan redelijk dat de minister van Financiën een restrisico voor de rijksfinanciën accepteert, dat is nu eenmaal inherent aan de maatregel. *[Zie daarvoor ook onderdeel 3 van de spreeklijn hieronder]*

Spreeklijnen

U zou het gesprek met M.FIN als volgt kunnen opbouwen:

1. ***Begrip vragen voor uw positie***
   - U kunt begrip vragen voor uw positie. Onder de condities zoals u vernomen hebt dat M.FIN die stelt (geen enkel risico voor de maatregel, zoals hiervoor beschreven) kunt u geen invulling geven aan deze CA-maatregel zonder daarbij andere CA-opgaven te raken (terugdraaien

bezuiniging fonds O&W, taakstellende intensivering internationale studenten, etc).
- Temeer omdat de financiële risico's van deze maatregel bij de formatie ook door ambtelijk OCW op tafel zijn gelegd.

2. ***Uw vertrekpunt is de besluitvorming over maatregel tijdens formatie***
   - Het nemen van een rentemaatregel is een bewuste keuze geweest tijdens de formatiebesprekingen.
   - In de ambtelijke ondersteuning is toen ook aangegeven dat er financiële risico's zaten aan de maatregel. *Zie tekstvak hieronder.*
   - Het CA was ook de plek geweest om hier specifieke begrotingsregels over af te spreken, als de wens was om de rente(ontvangsten) niet meer generaal te behandelen.
   - Dit is niet gebeurd. Dus kan u niet anders dan er van uitgaan dat de reguliere begrotingsregels gelden. Die zijn anders dan M.FIN nu voorstelt.

     [Zie hiervoor ook de technische toelichting verderop in de nota voor hoe dit in de reguliere begrotingsregels zou werken]
   - Als M.FIN dit anders ziet, dan moet u wellicht beiden nog even terug naar die onderhandelingen.

Formatie
Vraag: *En als de rente voor studenten zouden maximeren, klopt het dat dit niks zou kosten? Zoals CPB zegt?*
Antwoord:
- Nee dat klopt niet.
- Wanneer je een renteplafond zou invoeren van bijvoorbeeld 2,5% dan bedragen de structurele kosten € 40 miljoen.
- Bij deze berekening zijn de volgende aannames gemaakt:
  - In de berekening wordt gerekend met een langetermijnrente van 2,7%. Dit percentage komt uit de meest recente CPB raming. De daadwerkelijke rente zal fluctueren. **Hierdoor vormt deze maatregel een financieel risico voor de overheidsfinanciën.** De rentekosten die de overheid betaalt en de rente die bij de studenten in rekening wordt gebracht kunnen over tijd uit de pas gaan lopen. **In tijden van hoge rentes, kan dit nadelige financiële gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën.**
  - Het rentepercentage ligt vastgelegd in de WSF 2000. Om die reden is een wetswijziging nodig voor deze maatregel. Invoering zou per 1 januari 2029 dan haalbaar zijn.

Tekst coalitieakkoord

Een goede studietijd voor het talent van de toekomst.

Alle studenten verdienen een fijne studietijd die hen voorbereidt op een mooie toekomst. We stimuleren excellentie en moedigen studenten aan het maximale uit hun studietijd te halen. Ook van instellingen verwachten we dat ze kwaliteit leveren en studenten uitdagen om zich optimaal te ontwikkelen. Een groeiend aantal studenten wordt geconfronteerd met financiële onzekerheid en prestatiedruk, met als gevolg hoge uitval in het mbo en zorgen om mentaal welzijn. Zo dreigen we studenten te verliezen, terwijl de arbeidsmarkttekorten groot zijn. Daarom investeren we in de financiële zekerheid van studenten en hebben we aandacht voor mentaal welzijn. Dit willen we doen:

- We versterken de financiële positie van studenten. De uitwonende beurs gaat omhoog, we maximeren de rente voor studenten op 2,5% en verbeteren de financiële positie van BBL-studenten.
- (…)

3. ***Verkennen waar wel ruimte zit***
   - U kunt M.FIN vragen waar hij wel oplossingen of ruimte ziet die ook passend zijn binnen de opgaven van het CA.
   - Mogelijk noemt M.FIN daarbij de volgende punten (zie hiervoor onze beoordeling hiervan).
     - Dat de maatregel een groot financieel risico kent voor de lange termijn dat aan de voorkant moet worden afgedekt.
     - Dat het risico van een beleidsmaatregel nooit het risico van FIN (generale beeld) kan worden.
     - Dat de maatregel daarom volledig ingepast moet worden op de OCW-begroting, waarbij het eventueel vullen van reserves om fluctuaties in de rente op te vangen niet is toegestaan.
   - <u>Voor u zijn de volgende punten bespreekbaar (voorkeursopties):</u>
     - *Dekken actuele kosten* – doordat het CPB de langetermijnrente heeft bijgesteld van 2,7% naar 2,9% is het renteplafond duurder geworden. De actuele kosten zijn € 80 miljoen. Het ligt voor de hand om de maatregel tegen de actuele kosten te dekken. Dat betekent dat wij € 40 miljoen nog elders zouden moeten dekken. Daarna zouden toekomstige autonome rentestijgingen niet tot dekkingsopgave bij OCW leiden (conform geldende begrotingsafspraken)
       → De verwachting is dat FIN de € 80 miljoen niet voldoende zal vinden om het risico af te dekken.
     - *Politiek heroverwegen bij specifiek rentepercentage 'cap'* – aanvullend op 'stap 1' kan een afspraak gemaakt worden met FIN dat wanneer de langetermijnrente boven een nader te bepalen percentage komt (een 'cap') de maatregel politiek wordt heroverwogen. Ambtelijk denkt OCW aan een langetermijnrente tussen de 4,0% en 5,0%. Hierdoor wordt het financiële risico voor Financiën beperkt en blijven de (maximale) kosten beheersbaar, zonder dat er jaarlijks kosten afgerekend hoeven te worden.
       - In sommige jaren zal de rente hoger zijn dan waarvoor OCW nu dekking aanlevert (als de rente tussen 2,9% en 4,0%/5,0% is), in andere jaren zal de door OCW aangeleverde dekking vrijvallen voor het generale beeld (als de rente 2,5% of lager is). OCW verwacht dat deze

effecten elkaar opheffen op de lange termijn, waardoor de maatregel budgetneutraal is. Ter vergelijking: de afgelopen twintig jaar was de rente op studieleningen in slechts 5 jaren hoger dan 2,5% (waarvan 1 jaar hoger dan 4,0%), tegenover 16 jaren waarin de rente lager was dan 2,5%.
    - De maatregel wordt vastgelegd in wetgeving, waardoor voor een daadwerkelijke wijziging van de maatregel altijd weer een wetswijziging nodig is. Door deze afspraak is het risico voor de overheidsfinanciën beperkt maar niet volledig afgedekt zoals Financiën wil.

→ De verwachting is dat FIN een dergelijke afspraak onvoldoende zal vinden of die afspraak alleen willen maken bij een laag rentepercentage, zoals 3% nadat OCW het risico tot die 3% (= € 100 mln.) zelf vooraf betaalt.

- Niet acceptabel voor u is:
    - U wordt geadviseerd niet in te stemmen om een afspraak over een 'cap' in wetgeving vast te leggen. Daarmee zou het renteplafond direct stoppen bij een bepaald percentage. Dat ondergraaft de maatregel. Studenten en oud-studenten worden dan immers juist niet meer beschermd tegen hoge rentes, omdat het plafond dan vervalt. Deze afspraak kan wel worden opgenomen in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel of als addendum van de begrotingsregels worden gecommuniceerd, als dat FIN comfort geeft.
    - Elk alternatief waarbij OCW op een later moment moet bijbetalen of het renteplafond verplicht moet worden afgeschaft of aangepast is onacceptabel. Voorstel is dan om naar andere alternatieven binnen het studiefinancieringsstelsel te kijken in plaats van het renteplafond.

4. ***Afronding en afspraken***
    - Als M.FIN openingen biedt die in de richting van voor u acceptabele oplossingen zitten, kunt u afspreken die op korte termijn nader te laten uitwerken zodat we verder kunnen met de beleidsbrief.
    - Indien u niet nader tot elkaar komt, kunt u suggestie doen om hier beide tijdens de paasdagen nog eens over na te denken. Voordat u (nu overhaast) een besluit moet nemen om dit verder politiek te maken.

QenA's

Kunnen de kosten van het renteplafond jaarlijks worden berekend?

- Nee, het is onmogelijk om de kosten voor het renteplafond jaarlijks te berekenen.
- Allereerst is er nu ook geen directe koppeling tussen de rente die DUO rekent voor studieleningen en de rente die de Staat betaalt op de kapitaalmarkt.
- Ook op dit moment gelden voor (oud-)studenten al andere rentepercentages dan de rente die de Staat betaalt over haar uitstaande

leningportefeuille. Het risico voor dat verschil ligt ook nu al bij FIN (de schatkist).
- Daarnaast is het onuitvoerbaar om een schaduwregistratie bij te houden van de rentestanden van vóór het plafond.
- Dit komt omdat bij een renteaflossing van een debiteur bij DUO niet zichtbaar is welke specifieke rente opboeking uit het verleden daarmee wordt afgelost. De aflossing wordt evenredig verdeeld over de reeds opgebouwde rentebedragen.

Kunnen we een alternatieve rentemaatregel nemen?
- Een alternatieve rentemaatregel, zoals een vaste afslag op de rente van een bepaald aantal procentpunten, dient echt een ander doel.
- Het renteplafond biedt (oud-)studenten zekerheid voor de lange termijn. Zij weten dat de rente nooit boven het plafond zal stijgen.
- Bij een afslag kunnen zij nog steeds worden geconfronteerd met hoge rentes, omdat er slechts een afslag wordt genomen.
- Bovendien is een afslag ook ondoelmatiger, omdat ook bij lage rentes de afslag wordt genomen.
- OCW vindt het namelijk goed dat studenten rente betalen over hun studielening, maar wil deze lasten alleen beperken als de rente te hoog is en daarmee voor een te grote financiële last zorgt bij (oud-)studenten. Bij lage rentes wil OCW studenten niet tegemoetkomen in hun kosten, alleen bij hoge rentes. Daar dient het instrument van een renteplafond voor.

Wat zijn de kosten van de maatregel?
- In het CA is € 40 miljoen opgenomen voor de maatregel.
- Die kosten waren gebaseerd op een renteplafond van 2,5% en een langetermijnrente van 2,7%, dus een verschil van 0,2 procentpunt.
- Recent heeft het CPB de verwachting van de langetermijnrente bijgesteld naar 2,9%. Daarmee zijn de actuele kosten van de maatregelen verdubbeld naar € 80 miljoen.

Wat kan gedaan worden voor het bedrag van € 40 miljoen uit CA?
- We kunnen de rente alleen in de structurele situatie ramen. We kijken dan 5+ jaar vooruit. In die raming komen we erop uit dat 40 miljoen gelijk staat aan 0,2%-punt.
- Dat betekent dat een renteplafond 40 miljoen kost per 0,2%-punt afwijking ten opzichte van de langetermijnrente.
- Voor een afslag betekent dat dat met 40 miljoen een afslag van 0,2%-punt kan worden gerealiseerd, dat is dus een korting van 0,2%-punt op de leningen van studenten.

Kosten bij renteplafond van 2,5% *(van dekking voorzien tot 2,9% à € 80 miljoen)*			
Rente	**Verschil met plafond**	**Kosten** (miljoen)	**Per saldo effect generale beeld** (na aftrek dekking) (miljoen)
2,70%	0,20%	€ 40	€ -

2,90%	0,40%	€ 80	€ -
3%	0,50%	€ 100	€ 20
3,10%	0,60%	€ 120	€ 40
3,50%	1%	€ 200	€ 120
4%	1,50%	€ 300	€ 220

Scenario renteplafond 2,5%:
- Wat zouden de structurele kosten van het invoeren van een renteplafond op de Rijksbegroting zijn geweest, gebaseerd op de rente op studieleningen van de afgelopen 20 jaar.
N.B. Hierbij is het van belang om te vermelden dat als je verder terugkijkt in de tijd, er ook periodes zijn geweest waarin de kosten van het renteplafond hoger zouden zijn geweest vanwege hoge rentestanden.
- Alleen structurele effect zichtbaar gemaakt. Jaar op jaar mutaties zijn niet te berekenen.
- Gedekt tegen actuele rente van 2,9% (€ 80 miljoen).

Jaar	**Rente** (studieleningen, gegevens DUO)	**Extra kosten generale beeld bovenop gedekte € 80 miljoen** *(€ x miljoen)*
2026	2,33%	-
2025	2,57%	-
2024	2,56%	-
2023	0,46%	-
2022	0%	-
2021	0%	-
2020	0%	-
2019	0%	-
2018	0%	-
2017	0%	-
2016	0,01%	-
2015	0,12%	-
2014	0,81%	-
2013	0,60%	-
2012	1,39%	-
2011	1,50%	-
2010	2,39%	-
2009	3,58%	136
2008	4,17%	254
2007	3,70%	160

- in alle jaren waarin de rente lager is dan het renteplafond (2,5%), valt de aangeleverde dekking (€ 80 miljoen) jaarlijks vrij voor het generale beeld.

- in alle jaren waarin de rente varieert tussen het renteplafond (2,5%) en het percetage waartegen de maatregel is gedekt (2,9%), valt de aangeleverde dekking deels vrij (€ 0-80 miljoen) voor het generale beeld.

- in alle jaren waarin de rente hoger is dan het percentage waartegen de maatregel is gedekt (2,9%), zijn er kosten (EMU-saldo) voor het generale beeld.

Conclusie: omdat de rente in de meeste jaren lager is dan 2,9%, valt (een deel van) de aangeleverde dekking jaarlijks vrij voor het generale beeld (€ 80 miljoen). Per saldo zou de maatregel zoals opgenomen in het coalitieakkoord dus overwegend geen negatief effect hebben op het generale beeld, alleen in jaren met hoge rentes zijn de generale kosten (EMU-saldo effect)

tijdelijk hoog (2007-2009 in deze tabel).

Toelichting Rente en werking in begroting

Rente in het studiefinancieringsstelsel

- De rente wordt voor studenten gedurende de studie jaarlijks vastgezet.
- In het jaar na afloop van de studie wordt de rente telkens voor een periode van vijf jaar vastgezet.
- Het rentepercentage wordt berekend op basis van het terugbetaalregime waar de student in zit:
    - Voor studieleningen met een aflosduur van 15 jaar wordt de rente gebaseerd op staatsobligaties met een looptijd van 3 tot 5 jaar, waarbij gekeken wordt naar het gemiddelde rendement in de maand september.
    - Voor studieleningen met een aflosduur van 35 jaar wordt de rente vastgesteld op basis van staatsobligaties met een looptijd van 5 jaar, waarbij wordt gekeken naar het gemiddelde rendement over een heel jaar (okt – sept).
- Doordat de rente telkens voor vijf jaar wordt vastgezet, zal een maatregel altijd een ingroeipad van vijf jaar kennen. Ter illustratie: er is nu nog één rentecohort waarbij de debiteuren 0% rente betalen en één cohort waarvan de rente is vastgesteld op 0,46%.
- Er is geen één-op-één koppeling tussen studieleningen en de leningportefeuille van FIN. Het is dus niet zo dat wanneer een student een extra studielening aangaat, bij FIN extra middelen op de kapitaalmarkt worden aangetrokken.
- Daarmee is er geen directe relatie tussen de door studenten betaalde rente (en dus de rente inkomsten van OCW) en de rente-uitgaven van Financiën. Deze relatie verandert niet als een renteplafond wordt ingevoerd. Een renteplafond heeft alleen effect op de ontvangsten van rente, niet op de kosten.

Rente en de begroting

- Op de OCW-begroting (uitgavenkant van de Rijksbegroting) worden renteontvangsten van studieleningen geraamd. Zodra studenten hun studieschulden aflossen wordt het deel dat op rente betrekking heeft als renteontvangsten op de OCW-begroting geboekt.
    - Deze ontvangsten zijn binnen de begrotingsregels al enkele decennia onderdeel van een generaal dossier ("autonome mutaties van de rente op studieleningen"), hier is door dit kabinet geen wijziging in aangebracht.
    - Dit betekent dat als autonome mutaties (zoals fluctuaties in de rente op de financiële markt) tot een tegenvaller (minder opbrengsten) leiden, we daar niet op de OCW-begroting voor

hoeven te bezuinigen. Anderzijds mogen we meevallers (meer opbrengsten) niet inzetten. De mee- en tegenvallers lopen automatisch in het rijksbrede generale beeld.
    - Oftewel: de rente ontvangsten gaan altijd in hun geheel naar FIN. Daar kunnen wij als OCW niks mee.
- Naast autonome mutaties bestaan er in de begrotingsregels beleidsmaatregelen of beleidsmatige mutaties; hogere of lagere uitgaven als gevolg van een bewuste keuze van een kabinet. De invoering van een renteplafond op studieleningen is een beleidsmaatregel en is daarmee geen onderdeel van het generale dossier. De directe budgettaire effecten op de renteopbrengsten *op het moment van invoering* dienen daarom in het CA, dan wel met extensiveringen gedekt te worden. Dit betreft dus een eenmalig dekkingsvraagstuk voor het financieren van de maatregel (op basis van de huidige rente € 80 miljoen).
- Oftewel: onzes inziens zou je op basis van de begrotingsregels moeten betalen voor wat de maatregel nu kost op basis van de huidige rentestand (beleidsmatig), maar zouden kosten voor latere rentewijzigingen meelopen in het generale beeld (autonoom).
- Tegelijkertijd kan betwist worden dat er door deze maatregel ook *na invoering* een structurele dekkingsopgave ontstaat, doordat de rente-ontvangsten uiteen lopen met de rente-kosten die gemaakt worden door Financiën (de schatkist). Deze twee onderdelen staan echter los van elkaar, waardoor er geen sprake is van een structurele *budgettaire* dekkingsopgave. Het effect van het rente-plafond op de ontvangsten werken namelijk als volgt:
- Op het moment dat het renteplafond er is, gaan we in onze ramingen altijd uit van een rente van maximaal 2,5% en daarmee corresponderende renteontvangsten. Als de daadwerkelijke langetermijnrente stijgt, dan doet dat dus niets met onze raming. In de raming op de OCW-begroting – en uiteindelijk ook in die van FIN, want die moeten ook uitgaan van de verwachte ontvangsten – zijn er dus nooit meer ontvangsten dan op basis van het plafond.
    - Doordat we nooit meer ontvangsten verwachten, is er ook geen budgettaire tegenvaller. Volgens de begrotingsregels ontstaat er dan dus ook geen dekkingsopgave.
    - Ook op het generale rentedossier (de kant van FIN) ontstaat geen dekkingsopgave. De rente is zo onvoorspelbaar dat is afgesproken dat voor fluctuaties in de daadwerkelijke rentelasten in de leningportefeuille geen dekking hoeft te worden gevonden. Die wordt dus eigenlijk voor waar aangenomen. Het is daarbij goed om te realiseren dat FIN voor veel meer dan alleen studieleningen middelen aantrekt op de kapitaalmarkt en dat er ook geen één-op-één koppeling zit tussen studieleningen en deze handelingen van FIN.
    - Daarnaast is een uitgangspunt van de begrotingsregels dat er op de begroting niet gereserveerd wordt voor risico's. Het Rijk is eigen risicodrager. Als een risico zich voordoet wordt op dat moment voor de ontstane tegenvaller dekking gezocht. Anders zouden we ook reserves aan moeten houden voor mogelijke stijgingen in leerling- of studentenaantallen en zouden we er in

ramingen altijd vanuit moeten gaan dat iedereen gebruik maakt van alle regelingen. Het tegenovergestelde is waar, als we een maatregel nemen om niet-gebruik tegen te gaan moeten we daar extra dekking voor regelen.

- Hoewel er begrotingstechnisch geen tekort ontstaat is er wel een financieel-economisch risico voor de Rijksfinanciën en een indirect effect op het EMU-saldo.
    - Het risico bestaat dat bij een hoge rente, studenten van de Staat kunnen lenen tegen een laag percentage, maar de Staat deze uitgaven moet financieren tegen hoge rente. (Overigens moeten alle rijksuitgaven gefinancierd worden tegen dit hogere percentage, er is geen koppeling tussen financiering bij FIN en uitgaven op de rijksbegroting (waaronder studieleningen bij OCW)
    - Een dergelijke hogere rente leidt tot een verslechtering van het EMU-saldo, omdat de uitgaven aan rentelasten op de FIN-begroting toenemen, maar de renteopbrengsten op de OCW-begroting gelijk blijven.
    - Tegelijkertijd is het tegenovergestelde ook waar. Als de rente lager is dan 2,7%-2,9%, dan heeft FIN nog steeds de dekking die wij structureel voor de beleidsmatige mutatie ter beschikking stellen (€ 40 – 80 miljoen) tot haar beschikking.
    - Er is geen specifieke begrotingsregel over verslechtering van het EMU-saldo, anders dan de geldende EMU-normen.

Tekst begrotingsregels
NB: De rente op studieleningen valt wél onder het uitgavenkader
Generale uitgavenmutaties
Het uitgangspunt dat compensatie van mutaties plaats moet vinden binnen de departementale begroting, geldt niet voor mutaties in enkele uitgavencategorieën. Dit zijn de generale dossiers. Hiertoe behoren:

- (…)
- Autonome mutaties van de rente op studieleningen;
- (…)We versterken de financiële positie van studenten. De uitwonende beurs gaat omhoog, we maximeren de rente voor studenten op 2,5% en verbeteren de financiële positie van BBL-studenten.
- (…)

Zijn er vergelijkbare casussen van (semi-)publieke leningen met een maximale rente?

- Het standpunt van Financiën is gezien hun rol en de begrotingsregels invoelbaar. Het eenmalig herberekenen van de structurele kosten voor de beleidsmaatregel tegen de huidige langetermijnrente is ook redelijk (oftewel van € 40 miljoen naar € 80 miljoen).
- Echter, er zijn casussen van (semi-)publieke leningen met een maximale rente. Deze casussen zijn niet 1-op-1 vergelijkbaar met de rentemaatregel uit het coalitieakkoord:
    - De rentemaatregel is een structurele aanpassing van structureel overheidsbeleid;
    - Vergelijkbare casussen gaan vaak over incidentele- of crisismaatregelen.
    - Het gaat daarom ook om lagere bedragen.

- Tegelijkertijd laten de andere casussen zien dat de overheid wel degelijk met maatschappelijke motieven rentes vaststelt of maximeert, wanneer het gaat om investeringen/uitgaven aan maatschappelijke doelen of om krediet waar de markt faalt. De motivatie voor de rentemaatregel van de formerende partijen D66-CDA-VVD staat in de tekst van het coalitieakkoord. Daar wordt duidelijk politiek stelling genomen voor deze investering in een maatschappelijke opgave waar de markt geen oplossing voor biedt.

TOZO

- De Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (TOZO) kwam tot stand aan het begin van de coronacrisis. De lening voor bedrijfskapitaal was gericht op het oplossen van liquiditeitsproblemen. Gemeenten voerden de regeling uit en werden hiervoor gecompenseerd. De kosten werden gedekt d.m.v. het aanpassen van het uitgavenkader. Dit komt neer op generale dekking. **De lening heeft een vast rentepercentage van 2%**. Er is uiteindelijk € 526 miljoen uitgeleend.

Nationaal Warmtefonds

- Sinds november 2022 biedt het Warmtefonds woningeigenaren met lage- en middeninkomens **renteloze leningen** aan. Daarnaast kunnen Verenigingen van Eigenaren (VvE's) een rentekorting krijgen. Er is tot en met 2025 € 300 mln uit het Klimaatfonds beschikbaar gesteld waarmee de rentelozeleningen en de VvE-rentekorting kunnen worden aangeboden. In de Ontwerpbegroting 2026 van het Klimaatfonds is continuering in de jaren 2026-2030 verzorgd. In 2028 wordt 108 mln extra beschikbaar gesteld, in 2029 nog eens 27 mln.

Rentemaatstaf Rutte III

- Rutte III had als bezuiniging het wijzigen van de rentemaatstaf op studieleningen. De rente zou worden vastgezet voor 10 jaar i.p.v. 5 jaar. Dit was een maatregel met generale opbrengsten (zie begrotingsregels).
- Uiteindelijk was er geen meerderheid in de Eerste Kamer voor deze maatregel. OCW heeft toen het wetsvoorstel ingetrokken. FIN heeft OCW toen gedwongen om het besparingsverlies specifiek te dekken op de bekostiging van het hbo en wo. Het ging destijds – in 2019 – om structureel € 226 miljoen.
- Deze analogie is relevant omdat het besparingsverlies toen niet is herberekend o.b.v. actuele rente. Ook is dit besparingsverlies één keer gedekt en daarna nooit tussentijds herberekend. En er is nooit gesproken over een eventueel maximaal risico of dekking daarvan.