

Vergaderjaar 2017–2018

35 007

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met een wijziging van de rentemaatstaf voor de lening hoger onderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op het studiefinancieringsstelsel in het hoger onderwijs. Studenten die onder dit stelsel vallen, kunnen – naast de reisvoorziening en een eventuele aanvullende beurs – gebruikmaken van de mogelijkheid om tegen gunstige voorwaarden te lenen voor de kosten van studie en levensonderhoud.

Deze sociale leenvoorwaarden worden met name gevormd door de draagkrachtregeling. Elke student hoeft maximaal 4 procent van het inkomen boven het minimumloon uit te geven aan het terugbetalen van de lening. Wanneer aan het einde van de terugbetaalperiode de lening nog niet volledig is afgelost, wordt het restant kwijtgescholden. Het terugbetalen wordt zo nooit te zwaar voor oud-studenten, omdat het maximale terugbetaalbedrag gekoppeld is aan het inkomen. Een tweede aspect van de sociale leenvoorwaarden betreft de rente op de lening. Deze is namelijk gebaseerd op de rente die de overheid zelf betaalt en daarmee lager dan wanneer de student zelf een commercieel krediet zou aanvragen; de overheid is immers kredietwaardiger dan een individuele student. De rente op studieleningen is zelfs doorgaans lager dan de rente die de overheid moet betalen op de kapitaalmarkt om de lening te kunnen verstrekken. Er is dan ook sprake van een rentesubsidie van de overheid aan de student.

Voor de financiële houdbaarheid van het studiefinancieringsstelsel en de overheidsfinanciën in den brede op de lange termijn, wil de regering de rentemaatstaf aanpassen. De rente op studieleningen wordt nu gerelateerd aan de 5-jaarsrente en is lager dan de rente die hoort bij de gemiddelde looptijd van de studielening. De overheid draagt de lasten voor dit verschil, ook wanneer oud-studenten ruim voldoende inkomsten hebben. Om de financiële houdbaarheid van het stelsel te verbeteren is daarom in het regeerakkoord de maatregel opgenomen om de rente op studieleningen onder het studievoorschot te baseren op de 10-jaarsrente

in plaats van op de 5-jaarsrente. De gemiddelde rentesubsidie van de overheid aan de student wordt hiermee verkleind. De financiële houdbaarheid van het stelsel wordt hiermee verbeterd. Het stelsel blijft toegankelijk voor iedereen omdat de leenmogelijkheden tijdens de studie voor iedereen beschikbaar blijven en de sociale voorwaarden waarborgen dat studenten ook in de toekomst alleen bij voldoende inkomen een (klein) deel van dat inkomen hoeven te besteden aan het aflossen.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Algemeen: rente op studiefinanciering

Elk jaar wordt voor leningen hoger onderwijs een nieuw rentepercentage vastgesteld. Dit percentage is voor studenten onder het studievoorschot gebaseerd op het effectief rendement van Staatsobligaties met een resterende looptijd van 5 jaar. Als een student nog studeert, geldt deze jaarlijks vastgestelde rente en wijzigt die rente dus ook jaarlijks. In het jaar na afstuderen wordt het rentepercentage voor de oud-student telkens voor 5 jaar vastgezet. Hierdoor hoeft het maandelijks terug te betalen bedrag 5 jaar lang niet aangepast te worden.¹ Na 5 jaar wordt het dan geldende rentepercentage opnieuw voor 5 jaar vastgezet. Het maandelijks terugbetaalbedrag wordt annuïtair berekend. Deze termijn van 5 jaar blijft ongewijzigd. Dat moet worden onderscheiden van de resterende looptijd van Staatsobligaties van 5 jaar die in de rentemaatstaf wordt gehanteerd. Alleen deze laatstgenoemde termijn van de resterende looptijd wordt in dit wetsvoorstel aangepast van 5 jaar naar 10 jaar. In tabel 1 is opgenomen wat de jaarlijks vastgestelde rentepercentages waren in de afgelopen jaren.

Tabel 1: Jaarlijkse rentepercentages studiefinanciering hoger onderwijs

2010	2,39%
2011	1,50%
2012	1,39%
2013	0,60%
2014	0,81%
2015	0,12%
2016	0,01%
2017	0,00%
2018	0,00%

2.2 Het verkleinen van de rentesubsidie

Met het studievoorschot hebben studenten in het hoger onderwijs de mogelijkheid om te lenen tegen gunstige terugbetaalvoorwaarden. Vanwege de lange terugbetaalperiode van 35 jaar, die start na een aanloopfase van twee jaar, kunnen de maandlasten die horen bij het terugbetalen van de studielening relatief laag blijven. De oud-student heeft daarnaast nog de mogelijkheid die 35 jaar met maximaal 5 aflossingsvrije jaren («jokerjaren») te verlengen. De tijdschijf tussen lenen en terugbetalen kan dan ook erg groot zijn. Dit geldt uiteraard ook voor de overheid: de tijdsperiode tussen het uitlenen van de lening aan de student en het terugontvangen van de lening kan lang zijn. Hoe langer de terugbetaalperiode is, hoe belangrijker het begrip rente en de maatstaf waarop die rente is gebaseerd, wordt. Rente is immers vooral een vergoeding voor het tijdsverschil tussen lenen en aflossen.

¹ Behoudens wijzigingen in de draagkracht.

De regering is van mening dat op dit moment een te groot verschil bestaat tussen de rente die de overheid moet betalen op de kapitaalmarkt voor de leningen van de student en de rente die de (oud)-studenten moeten betalen over die lening. Voor de student geldt nu de 5-jaarsrente. De rente die de Staat zelf voor studieleningen betaalt², heeft echter een langere looptijd dan 5 jaar, omdat de lening gemiddeld veel langer uitstaat. De hoogte van de rente is afhankelijk van de looptijd van een lening. Doorgaans geldt: hoe langer de rentelooptijd, hoe hoger de rente. Met de 5-jaarsrente is er dus sprake van een rentesubsidie van de overheid aan de student.

Het verschil tussen de rentekosten die de Staat betaalt op de studieschuld³ en de renteopbrengsten die de Staat ontvangt van de studenten wordt op macroniveau steeds groter. Dit komt omdat steeds meer studenten onder het studievoorschot vallen en daardoor de mogelijkheid hebben om het terugbetalen over 35 jaar te spreiden. Het zal de financiële houdbaarheid van het stelsel dan ook ten goede komen als dit verschil (de rentesubsidie aan de student) kleiner wordt.

2.3 Doelgroep

De 10-jaarsrente gaat gelden voor studenten die op of na 1 januari 2020 beginnen aan een opleiding in het hoger onderwijs. In het regeerakkoord staat vermeld dat de maatregel gaat gelden voor studenten die onder het studievoorschot vallen. Dit geldt voor studenten die op of na 1 september 2015 aan een bachelor of master begonnen zijn. De maatregel wordt alleen voorgesteld voor nieuwe studenten die op of na de datum van inwerkingtreding beginnen aan een opleiding in het hoger onderwijs. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2020. Hiermee worden voor de huidige studenten die onder het studievoorschot vallen de regels niet tijdens de studie gewijzigd (de student heeft gekozen voor een lening met de dan geldende voorwaarden). Dit betekent dat ook mbo-afgestudeerden die vanaf 2020 doorstromen naar het hoger onderwijs en daarmee onder het studievoorschot gaan vallen, te maken krijgen met de nieuwe rentemaatstaf. Bij doorstuderen na het mbo werkt het immers zo dat ook de lening die tijdens de mbo-opleiding is aangegaan, wordt overgezet naar de ho-leenvoorwaarden.

De rentemaatstaf die geldt voor het levenlanglerenkrediet blijft gebaseerd op de 5-jaarsrente omdat de terugbetaaltermijn die hoort bij het levenlanglerenkrediet 15 jaar is. De rentemaatstaf voor studieleningen in het mbo blijft gebaseerd op de 3 tot 5-jaarsrente.

2.4 Gevolgen voor de student

Studenten die in 2020 of daarna beginnen aan een studie in het hoger onderwijs, zullen doorgaans te maken krijgen met een hogere rente op de geleende studiefinanciering. Wanneer er voldoende draagkracht is, zal dat resulteren in een hoger terug te betalen bedrag. Hoe groot het verschil is, hangt af van de rentes in de toekomst en die zijn onbekend. Op basis van de gemiddelde rentes in de afgelopen tien jaren was de 10-jaarsrente 0,78 procentpunt hoger dan de 5-jaarsrente en zal het maandelijks terug te betalen bedrag ongeveer 18% hoger zijn voor studenten met volledige draagkracht. Bij een gemiddelde schuld van 21.000 euro zou het maandbedrag bij de 5-jaarsrente ongeveer 70 euro zijn en bij de 10-jaarsrente

² Feitelijk betaalt de Staat geen rente specifiek voor studieleningen, maar voor de totale uitstaande Staatsschuld, waar de studieschuld onderdeel van uitmaakt.

³ De Staat maakt bij het financieren van de Staatsschuld geen onderscheid naar de schuldschuldsoort, waardoor niet exact kan worden bepaald wat de rentekosten van de studieschuld zijn.

ongeveer 82 euro. Zolang er sprake is van onvoldoende draagkracht vanwege een laag inkomen, dan heeft de gewijzigde rentemaatstaf geen gevolgen voor het te betalen maandbedrag.

3. Gevolgen voor de regeeldruk en gevolgen voor de privacy

Bij de voorbereiding van dit voorstel is nagegaan of sprake is van administratieve lasten. De wijziging van de rentemaatstaf voor studieelingen hoger onderwijs van de 5-jaarsrente naar de 10-jaarsrente levert geen administratieve lasten op voor de student: er is geen sprake van (extra) informatieverplichtingen aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) door de (oud-)student. Studenten kunnen via de gebruikelijke kanalen kennis nemen van de hoogte van de rente. Het voorstel heeft evenmin gevolgen voor de privacy van studenten.

4. Financiële gevolgen

In de structurele situatie is de opbrengst van deze maatregel volgens het regeerakkoord circa € 226 miljoen. Dit is het saldo van hogere renteontvangsten (betaald door de student aan de overheid) en hogere kwijscheldingen (omdat een groter bedrag vanwege de draagkrachtregeling niet betaald zal worden). De geraamde structurele extra renteontvangsten bedragen € 262 miljoen, terwijl de geraamde extra kwijscheldingen structureel € 36 miljoen zijn. Dit is berekend door uit te gaan van het gemiddelde verschil (0,78%) tussen de 5-jaarsrente (1,78%⁴) en de 10-jaarsrente (2,56%⁵) van de afgelopen 10 jaar.

Die structurele situatie wordt pas bereikt omstreeks het jaar 2060 omdat dan pas alle studenten die dan aan het terugbetalen zijn onder het nieuwe renteregime vallen. De extra ontvangsten vangen ongeveer in 2025 aan met een klein bedrag (de eerste studenten onder het nieuwe renteregime beginnen dan terug te betalen) en lopen dan langzaam op naar het structurele bedrag in 2060.

5. Uitvoering

De inning van studieschulden, inclusief de rente, bij de (oud-)student is een taak van DUO. DUO is betrokken geweest bij de voorbereiding van het wetsvoorstel en heeft een uitvoeringstoets uitgebracht. Uit de uitvoeringstoets volgt dat invoering van het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2020 mogelijk is. De hiervoor benodigde aanpassingen binnen de uitvoeringsprocessen worden in 2019 doorgevoerd.

6. Gevolgen voor Caribisch Nederland

De aanpassingen hebben geen directe gevolgen voor de BES; er worden geen wijzigingen aangebracht in de wijze waarop de rente in de zin van de Wet studiefinanciering BES wordt vastgesteld. Wel zullen studenten afkomstig uit Caribisch Nederland die in Europees Nederland een opleiding in het hoger onderwijs gaan volgen met studiefinanciering in de zin van de WSF 2000, te maken krijgen met de aangepaste rentemaatstaf.

⁴ Gemiddelde rente op Nederlandse staatsobligaties met een resterende looptijd van 5 jaar in de periode 18-12-2006 – 21-11-2016 waarbij alle beursdagen zijn meegenomen in de berekening van het gemiddelde. Data zijn afkomstig van het CPB.

⁵ Gemiddelde rente op Nederlandse staatsobligaties met een resterende looptijd van 10 jaar in de periode 18-12-2006 – 21-11-2016 waarbij alle beursdagen zijn meegenomen in de berekening van het gemiddelde. Data zijn afkomstig van het CPB.

7. Advies en consultatie

7.1 Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

Het wetsvoorstel is voor advisering voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De ATR is van mening dat deze wetswijziging geen gevolgen heeft voor de regeldruk.

7.2 Openbare internetconsultatie

Van 24 mei 2018 tot en met 7 juni 2018 is een conceptversie van onderhavig wetsvoorstel openbaar gemaakt voor internetconsultatie. Belangstellenden konden hun reactie geven op het conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting. De internetconsultatie heeft in totaal 160 reacties opgeleverd. Een groot deel van de reacties is afkomstig van studenten. Ook het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) en de Landelijke Studenten Vakbond (LSVb) hebben een reactie achtergelaten, evenals een aantal lokale studentenorganisaties. Een grote meerderheid van de respondenten heeft in meer of mindere mate bezwaren tegen het wetsvoorstel. De meermaals gemaakte opmerkingen zijn in een aantal categorieën in te delen, deze worden hieronder besproken.

Het punt dat het meest is gemaakt, ook door de studentenorganisaties, is dat deze maatregel de toegankelijkheid van het hoger onderwijs zou verslechteren, met name voor bepaalde groepen. In de reacties wordt aangegeven dat het niet goed zou zijn als minder welvarende gezinnen meer dan gemiddeld moeten lenen als ze gaan studeren en dat lenen met dit wetsvoorstel duurder wordt. Hierdoor zouden ze volgens de respondenten mogelijk eerder besluiten niet te gaan studeren in het hoger onderwijs. Uit de Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs blijkt echter dat studenten van wie de ouders een lager inkomen hebben – studenten met een aanvullende beurs – wel vaker lenen, maar lagere bedragen. De draagkrachtregeling zorgt er bovendien voor dat afgestudeerden niet meer hoeven terug te betalen dan wat naar draagkracht mogelijk is.

In een tweede categorie reacties wordt een koppeling gelegd met de afschaffing van de basisbeurs. De Wet studievoorschot hoger onderwijs⁶ bevatte een combinatie van maatregelen, waaronder een aanpassing van de terugbetaalvoorwaarden. Dat de rente nu wordt aangepast, wordt door sommigen als onrechtvaardig gezien. De regering is van mening dat ook met de voorgenomen wijziging van de rentemaatstaf nog sprake is van een sociaal terugbetaalstelsel. Hoewel de rente gemiddeld iets hoger zal worden, zal deze nog steeds veel lager zijn dan de rente die gehanteerd wordt bij andere leningen en kredieten. De draagkrachtregeling zorgt er voor dat de oud-student nooit meer hoeft terug te betalen dan hij gezien zijn inkomen kan dragen. In meerdere reacties werd aangegeven het bovendien niet eerlijk te vinden dat de rentemaatstaf tijdens de studie wordt aangepast. Ook gaven sommigen aan niet het voordeel van de collegegeldverlaging te hebben gehad omdat ze al studeren en nu ook nog te maken krijgen met een hogere rente. Voor de huidige studenten in het hoger onderwijs vindt geen wijziging van de rente plaats; de rentemaatstaf wordt alleen aangepast voor studenten die vanaf 2020 voor het eerst in het hoger onderwijs gaan studeren. Hiermee is dus in het wetsvoorstel reeds rekening gehouden.

⁶ Stb. 2015, 50.

Een derde categorie reacties was kritisch over het doel van het wetsvoorstel. In de reacties werd aangegeven dat wellicht een klein deel van de studenten meer leent dan nodig is, maar dat de anderen daar niet door benadeeld zouden moeten worden door middel van een hogere rente. Het doel van het aanpassen van de rentemaatstaf is echter niet om bovenmatig lenen tegen te gaan. Het doel is de verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De regering stimuleert bewust lenen onder andere door hier in de communicatie aandacht voor te vragen en door met experimenten te onderzoeken welke factoren invloed hebben op de keuzes die studenten maken. De studentenorganisaties vragen zich af of deze maatregel de houdbaarheid van de overheidsfinanciën wel echt verbetert. Geraamd is dat de maatregel een positief effect heeft op de overheidsfinanciën van structureel € 226 miljoen.

De vierde categorie reacties gaat over de hoge druk die studenten nu ervaren en dat die druk alleen maar toeneemt als de rente hoger wordt. De door studenten ervaren prestatiedruk heeft de aandacht van de regering, en wordt aangepakt als onderdeel van een bredere aanpak studentenwelzijn. Een tal van factoren speelt een rol bij de door studenten ervaren druk. Naar verwachting zal de (aanpassing van de) rentemaatstaf geen belangrijke factor zijn. De sociale terugbetaalvoorwaarden zorgen ervoor dat een student niet hoeft te vrezen om maandelijks een te hoog bedrag terug te moeten betalen.

Tot slot wordt door de LSVb gewezen op de initiatieven van de overheid om de schuldenproblematiek terug te dringen en de relatie met het wetsvoorstel. Een belangrijk onderdeel van de rijksbrede schuldenaanpak is het voorkomen van problematische schulden. De regering is van mening dat de draagkrachtregeling ervoor zorgt dat iedereen naar eigen vermogen zijn of haar studieschuld terugbetaalt. Dat voorkomt dat oud-studenten in betalingsproblemen komen als het inkomen niet toereikend is. Ook de mogelijkheid om de zogeheten jokerjaren in te zetten, beschermt de oud-student tegen te hoge maandlasten.

De regering heeft naar aanleiding van de reacties geconstateerd dat een aantal misverstanden bestaat over de terugbetaalregelingen rondom studieleningen. Omdat de regering van mening is dat het belangrijk is dat eenieder goed op de hoogte is van deze regelingen, zal voortdurend goed worden gekeken naar de voorlichting hierover.

Artikelsgewijs

Artikel I

A – artikel 6.3 WSF 2000

Tweede lid. Het tweede lid van artikel 6.3 wordt gewijzigd zodat het rentepercentage op de lening hoger onderwijs dat geldt voor de student niet langer gekoppeld is aan een door de Staat der Nederlanden uitgegeven lening met een gemiddelde resterende looptijd van 5 jaren maar aan een lening met een gemiddelde resterende looptijd van 10 jaren.

Derde lid. Na het tweede lid van artikel 6.3 wordt een nieuw derde lid ingevoegd waarin, in samenhang met een wijziging van artikel 6.19, wordt geregeld dat de rentemaatstaf voor het levenlanglerenkrediet ongewijzigd blijft. In het thans geldende artikel 6.19, tweede lid, is geregeld dat de rente op het levenlanglerenkrediet is gekoppeld aan de lening hoger onderwijs. Die koppeling wordt doorbroken, omdat alleen de rentemaatstaf voor de lening hoger onderwijs wordt gewijzigd, terwijl dat voor het levenlanglerenkrediet niet beoogd is.

B – artikel 6.19 WSF 2000

De wijzigingen in artikel 6.19 maken het mogelijk dat het rentepercentage op het levenlanglerenkrediet niet langer wordt gekoppeld aan de lening hoger onderwijs. Zie verder de toelichting bij onderdeel A op het nieuwe derde lid van artikel 6.3.

C – artikel # WSF 2000

Aan hoofdstuk 12 wordt een paragraaf en een artikel toegevoegd met de aanduiding #. Voor deze aanduiding is gekozen aangezien verschillende, op het moment van indiening van dit wetsvoorstel, aanhangige wetsvoorstellen overgangsbepalingen toevoegen aan hoofdstuk 12. Om een verkeerde nummering te voorkomen wordt de aanduiding #, conform aanwijzing 5.69 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, bij de drukproef voor het Staatsblad gewijzigd in het juiste nummer en wordt het tekstdeel tussen blokhaken geschrapt.

Onderhavige wet wijzigt, met artikel I, onderdeel A, het tweede lid van artikel 6.3 waardoor het rentepercentage op de lening hoger onderwijs verandert. Het voorgestelde artikel # betreft een cohortregeling voor studenten die al voor inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel studeerden in het hoger onderwijs en studiefinanciering toegekend hebben gekregen. Om te voorkomen dat het rentepercentage als gevolg van de wijziging van artikel 6.3 ook voor hen zou veranderen, wordt een nieuw artikel in de wet opgenomen. Hierin is geregeld dat artikel 6.3 zoals dit luidt vóór de inwerkingtreding van onderhavige wet, blijft gelden voor de student die aan twee voorwaarden voldoet. Ten eerste dient de student vóór de inwerkingtreding van deze wet ingeschreven te zijn (geweest) aan een opleiding in het hoger onderwijs. Ten tweede dient aan de student voor die opleiding en vóór de inwerkingtreding van deze wet studiefinanciering te zijn toegekend.

Artikel II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Er wordt naar gestreefd om deze wet in werking te laten treden op 1 januari 2020 omdat dit het eerst mogelijke moment is waarop de wet in werking kan treden waarbij ook de rente opnieuw wordt vastgesteld.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven