

# Toetsingskader Sociale leningen studiefinanciering

Noot vooraf: Bij het beantwoorden van de toetsvragen is vooral gebruik gemaakt van het Rapport brede heroverwegingen nr. 7: Studeren is investeren uit april 2010.

## Beschrijving huidige stelsel

Studenten in het hoger onderwijs die aanmerking komen voor studiefinanciering kunnen aanspraak maken op:

- basisbeurs (prestatiebeurs/voorlopige lening die maandelijks wordt uitgekeerd ongeacht inkomen ouders);
- aanvullende beurs (bij een ouderlijk inkomen van maximaal 46.000 euro<sup>1</sup>);
- basislening (een basisbedrag dat de student kan lenen; bedrag ter hoogte van het verschil tussen de basisbeurs plus eventuele aanvullende beurs en het normbedrag);
- aanvullende lening (bedrag dat studenten zonder aanvullende beurs extra mogen lenen);
- collegegeldkrediet (bedrag dat de student kan opnemen ter hoogte van het verschuldigde collegegeld);
- Studentenreisvoorziening (week- of weekendabonnement voor het OV, geldelijke vergoeding voor in het buitenland studerende; is prestatiebeurs)

De bedragen zijn gebaseerd op een door de overheid vastgesteld normbudget, dat is gebaseerd op de kosten van levensonderhoud en de hoogte van het collegegeld.

<b>Normbedragen per maand (2013)</b>	<b>Uitwonend</b>	<b>Thuiswonend</b>
Basisbeurs (prestatiebeurs)	€ 273	€ 98
Aanvullende beurs of lening (max)	€ 252	€ 232
Lenen (maandlimiet)	€ 289	€ 289
Collegegeldkrediet (regulier maandlimiet)	€ 153	€ 153
<b>Totaal maximaal</b>	<b>€ 967</b>	<b>€ 771</b>

Na het succesvol afronden van de opleiding binnen 10 jaar worden de basisbeurs, aanvullende beurs en OV-kaart (samen de prestatiebeurs uitgekeerd als voorlopige lening) omgezet in een gift. De leningen (basis, aanvullend, collegegeldkrediet) moeten daarentegen worden terugbetaald. Bij niet (tijdig) afstuderen wordt ook de prestatiebeurs een definitieve lening en moet deze lening, inclusief de daarover opgebouwde rente, worden terugbetaald.

De voorwaarden bij (terugbetalen van) deze lening luiden:

- De student leent tegen een gunstige rente waarbij geen risico-opslag in rekening wordt gebracht<sup>2</sup>;
- Hij betaalt de lening binnen vijftien jaar terug;
- Hij betaalt terug naar draagkracht<sup>3</sup> ;
- De verplichte aflossing start twee jaar na het afstuderen;
- De student kan de terugbetaling maximaal vijf jaar lang opschorten als hij daar behoefte aan heeft;
- Het is voor iedereen mogelijk naar eigen keuze, zonder extra kosten, versneld af te lossen waarmee rente-uitgaven worden bespaard;

<sup>1</sup> Dit is de inkomensgrens in een situatie van een gezin met een studerend kind, zonder minderjarige kinderen en zonder ouderlijke studieschuld.

<sup>2</sup> De huidige rente is erg laag en staat op 0,6%. Over de afgelopen tien jaar was de rente gemiddeld 2,6%. In de voorbeelden die in dit wetsvoorstel worden genoemd, wordt gerekend met een rente van 2,5%, omdat de kans groot is dat de rente nog langere tijd laag blijft. De afgelopen twintig jaar is aan de student gemiddeld een rente op studieleningen doorberekend van 4,2%.

<sup>3</sup> Voor de draagkracht geldt de volgende formule: maximaal terug te betalen bedrag = (verzamelinkomen – draagkrachtvrije voet) \* 0,12. Draagkrachtvrije voet is 120% van het minimumloon voor fiscale partners samen en 84% van het minimumloon voor alleenstaanden.

- Is de terugbetalingsperiode verstreken, maar het inkomen niet toereikend geweest om de studieschuld volledig terug te betalen, dan wordt het restant kwijtgescholden.

Voor deelnemers aan de beroepsopleidende leerweg van 18 jaar en ouder is het stelsel in grote lijnen vergelijkbaar, maar er bestaan enkele verschillen, zoals:

- Het collegegeldkrediet bestaat alleen voor HO-studenten;
- De prestatiebeurs geldt niet voor MBO-studenten die een beroepsopleiding op niveau 1 of 2 volgen, zij krijgen hun beurs direct als gift uitgekeerd;
- De studiefinancieringsbedragen zijn anders; de aanvullende beurs in het bijzonder is hoger voor MBO-studenten;
- De aanvullende beurs is de eerste 12 maanden voor MBO'ers een gift, in het HO is de aanvullende beurs de eerste 5 maanden een gift.

### **Wijzigingen in het stelsel**

Met invoering van het sociaal leenstelsel per 2014/2015 vervalt de basisbeurs en kan meer worden geleend tegen sociale voorwaarden. Studenten die vóór 1 september 2014 aan een opleiding zijn begonnen en nog recht hebben op basisbeurs, houden dat recht. Voor deze groep geldt dus een cohortgarantie.

Wanneer een student het bedrag van de basisbeurs gedurende een 4-jarige studie volledig leent, dan leent hij tussen de €5.300 (thuiswonende student) en €14.700 (uitwonende student) meer dan voorheen.

NB: De invoering van het sociaal leenstelsel heeft uitdrukkelijk geen betrekking op het MBO-studenten, omdat hun inkomen na afstuderen gemiddeld lager is dan dat van afgestudeerde HO-studenten. Zij zouden dus niet, of minder goed in staat zijn om een grotere schuld terug te betalen.

Belangrijke elementen die *ongewijzigd* blijven zijn:

1. de aanvullende beurs blijft bestaan als inkomensafhankelijke basisvoorziening voor studenten met ouders die een laag inkomen hebben;
2. de terugbetaling van de lening (het niet-inkomensafhankelijke deel van de studiefinanciering) afhankelijk blijft van wat oud-studenten gelet op hun inkomen redelijkerwijs kunnen aflossen (draagkracht);
3. mocht het aan het einde van de looptijd niet gelukt zijn om de schuld volledig te hebben afgelost, dan wordt de resterende schuld kwijtgescholden;
4. oud-studenten betalen een lage rente die vergelijkbaar is met de rente die de overheid zelf op de kapitaalmarkt moet betalen. Het voordeel dat de overheid heeft, wordt zo doorgegeven aan de oud-student;
5. zij gaan pas twee jaar na hun afstuderen beginnen met de verplichte aflossing;
6. als de oud-student de terugbetaling tijdelijk wil opschorten (bijvoorbeeld omdat onvoorziene uitgaven of extra uitgaven heeft bij verhuizing of gezinsuitbreiding), dan kan de oud-student na zijn studie de terugbetaling maximaal twintig keer een kwartaal (dus vijf jaar in totaal) opschorten;
7. het is voor iedereen mogelijk om naar eigen keuze zonder extra kosten versneld af te lossen en daarmee renteuitgaven te besparen.

Eind 2012 staat er circa 11 miljard euro aan studieleningen uit. Naar schatting van het CPB wordt circa 12 procent niet terugbetaald vanwege de sociale leenvoorwaarden (draagkracht, kwijtschelding). Deze kosten worden door de overheid gedragen. Daarnaast is circa 9 miljard euro aan prestatiebeurs nog niet omgezet in een lening.

**i. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?**

*Aanleiding voor het beleid*

- Het volgen van hoger onderwijs is een investering die loont voor de deelnemer.
- Daarnaast zijn er belangrijke positieve effecten op economie (o.a. hogere arbeidsproductiviteit, meer economische groei) en maatschappij (o.a. mensen blijven gezonder en de criminaliteit daalt).
- Daarom vindt de overheid het van groot belang dat studenten deelnemen aan (hoger) onderwijs.
- Met het stelsel van studiefinanciering voor dat het hoger onderwijs financieel toegankelijk is voor iedereen met voldoende capaciteiten en kwalificaties.
- De financiering van de studie is niet alleen een zaak van de overheid maar ook van de student en zijn ouders. Dit uitgangspunt ligt ten grondslag aan het stelsel van studiefinanciering dat sinds 1986 bestaat (Wet studiefinanciering 1986).
- De verhouding tussen de publieke en private bijdrage aan de studiekosten is in de loop van de tijd verschoven. Er is een steeds grotere eigen bijdrage van studenten gevraagd.
- Het huidige beleid is gericht op het verder verkleinen van de publieke bijdrage en het vergroten van de private bijdrage. Van studenten wordt een grotere eigen bijdrage gevraagd aan de kosten van het eigen levensonderhoud. De student kan die eigen bijdrage leveren door naast de studie bij te verdienen of te lenen tegen gunstige, sociale voorwaarden (o.a. lage rente, terugbetalen naar draagkracht, lange terugbetaalperiode).
- In een toekomstig sociaal leenstelsel wordt van elke student een grotere eigen bijdrage gevraagd, doordat er geen basisbeurs wordt verstrekt. Ingeval ouders de veronderstelde bijdrage niet kunnen leveren, dan verstrekt de overheid een aanvullende beurs.<sup>4</sup>

*Oorzaak van het probleem*

- Op de kapitaalmarkt krijgen studenten niet snel een lening voor de financiering van hun aandeel in de kosten van levensonderhoud en studie.
- Twee oorzaken liggen hieraan ten grondslag:
  - menselijk kapitaal (of toekomstige verdien capaciteit) wordt bij commerciële banken doorgaans niet geaccepteerd als onderpand;
  - banken kunnen de risico's per individu moeilijk inschatten en zouden hoge risicopremies moeten vragen.
- Zonder overheidsingrijpen leidt dit probleem op de kapitaalmarkt (een vorm van marktfalen) tot een onwenselijke uitkomst; veel minder mensen zullen gaan studeren dan in maatschappelijk en economisch opzicht gewenst is. De overheid grijpt daarom in met het stelsel van studiefinanciering.
- Dat doet de overheid door zelf studieleningen aan te bieden. Wezenlijk onderdeel van de studielening is een verzekering tegen de risico's van een (te) laag rendement op studeren. De studielening hoeft niet worden afgelost als het inkomen niet hoog genoeg is.

**ii. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?**

- De zorg voor goed en toegankelijk onderwijs is een grondwettelijke verantwoordelijkheid (art. 23 GW) en volgt ook uit internationale verdragen (IVESCR – lid 13).
- Het verstrekken van sociale studieleningen is daarbij een taak van de rijksoverheid, want:
  - Het is voordeliger als de rijksoverheid op groter schaal middelen op de kapitaalmarkt aantrekt om studieleningen te kunnen verstrekken;

---

<sup>4</sup> In het toekomstige leenstelsel lopen de bedragen die door studenten worden geleend op. Dat betekent dat er een groter risico bestaat dat debiteuren niet de hele studielening kunnen terugbetalen. De overheid draagt, net als in het huidige stelsel, de rest van dit risico.

- Het risico dat studieleningen niet volledig worden terugbetaald wordt door de overheid als geheel gedragen.
- Studenten zijn niet gebonden aan een regio maar wonen en studeren verspreid over het land. Verantwoordelijkheid op decentraal niveau zou betekenen dat sommige regio's buitenproportionele kosten zouden maken door de aanwezigheid van HO-instellingen, maar hier niet de vruchten van kunnen plukken, doordat studenten na hun afstuderen overal in Nederland (en het buitenland) kunnen wonen en werken of doorstuderen. Vanwege de bachelor/masterstructuur en de internationalisering van het onderwijs zijn studenten steeds minder gebonden aan regio's.

**iii. Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?**

- Zoals hierboven uiteen gezet worden studieleningen verstrekt ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt (optie a).
- Tegelijkertijd is het verstrekken van studielening (en het dragen van aflosrisico's) meer doelmatig voor de overheid dan het verstrekken van beurzen (optie b).

**iv. Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?**

- Nee

**v. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?**

- Sociale studieleningen geven studenten de financiële mogelijkheid om deel te nemen aan het hoger onderwijs
- Onderzoeken van het SCP<sup>5</sup> en CHEPS<sup>6</sup> naar ervaringen in het buitenland wijzen uit dat leenaversie beperkt is en dat studenten zich hierdoor niet laten tegenhouden om te gaan studeren. De toegankelijkheid van het onderwijs blijft dus geborgd.

**vi. Wat zijn de risico's van de regeling:**

- a. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
  - b. Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur of beheersingsmate?
  - c. Wat is het totaalrisico van de regeling?
  - d. Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?
- Bij studieleningen is niet eenvoudig een directe relatie te leggen tussen risico en rendement. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat het zowel het publieke als private rendement hoog is. De loonverschillen tussen hoger opgeleiden en middelbaar opgeleiden zijn aanzienlijk. Onderzoek van CBS wijst uit dat een afgestudeerde HO'er gemiddeld anderhalf tot twee keer zoveel verdient als een afgestudeerde MBO'er. Over de hoogte van

<sup>5</sup> SCP, Een beroep op de burger; Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012, november 2012.

<sup>6</sup> CHEPS, International Experiences with Student Financing, Tuition fees and student support in perspective, maart 2013.

het sociale rendement van hoger onderwijs bestaat veel minder overeenstemming in de literatuur. Dit komt vooral omdat het sociaal rendement veel moeilijker is te bepalen dan het private rendement. Het is kortom niet goed mogelijk eenduidige conclusies te trekken over de grootte van het effect van hoger onderwijs op de economische groei.

- De risico's van niet geheel terugbetalen van studielening worden bewust door de overheid gedragen (verzekeringselement). Er is ook geen risico-opslag op de rente. Over de studielening wordt een rente betaald die gekoppeld is aan de rente die de overheid betaalt, zodat financiering van de leningen voor de overheid in beginsel kostenneutraal is.
- Het financiële risico van oninbaarheid is in principe afgedekt, doordat op de OCW-begroting rekening wordt gehouden met de kosten van oninbaarheid. Naar inschatting van het CPB is dit risico bepaald op circa 12 procent. Hoe hoog de kosten van oninbaarheid in de toekomst zullen uitvallen, is nooit 100% te voorspellen. Er is daarom wel sprake van een ramingsrisico.
- Ook bij de bepaling van de budgettaire opbrengst van het sociaal leenstelsel is rekening gehouden met extra kwijtschelding.

**vii. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?**

- De rente op studieleningen is gekoppeld aan de rente die de overheid betaalt op leningen met een gemiddelde resterende looptijd van 3 tot 5 jaren.<sup>7</sup>
- De kosten van de draagkrachtregeling en oninbaarheid worden collectief gedragen. In 2001 is ervoor gekozen om de toen geldende risico-opslag af te schaffen als compensatie voor het vervallen van de fiscale aftrekbaarheid van de rente op studieschulden.

**viii. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?**

- De uitvoeringskosten van de studiefinanciering zijn in totaal circa 95 miljoen euro (2014).

**ix. Wat is de einddatum van het risico ?**

- Er is geen einddatum bepaald. De WSF 2000 geldt voor onbepaalde tijd.
- Wel geldt dat iedere debiteur met ingang van het sociaal leenstelsel een terugbetaaltermijn van 20 jaar heeft (dit is exclusief de twee betalingsvrije jaren na afstuderen en de 36 maanden dat een debiteur de betaling kan opschorten).

**x. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?**

- Het maakt onderdeel uit van het reguliere begrotingsbeheer (de reguliere planning&control-cyclus) om de uitgaven, ontvangsten en risico's betreffende studieleningen te bewaken.

---

<sup>7</sup> Dit is vastgelegd in de WSF 2000, art 6.3: "Onze Minister [ van OCW ] stelt jaarlijks uiterlijk in december een rentepercentage vast dat gelijk is aan het gemiddeld effectief rendement over de maand oktober van dat jaar van de openbare lening, uitgegeven door de Staat der Nederlanden en toegelaten tot de notering aan de officiële markt ter beurse van Amsterdam, met een gemiddelde resterende looptijd van 3 tot 5 jaren."

