

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met een wijziging van de rente op de lening hoger onderwijs

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is een wijziging aan te brengen in de rente op de lening hoger onderwijs ten behoeve van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000

De Wet studiefinanciering 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 6.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt '5 jaren' vervangen door '10 jaren'.
2. Na het tweede lid wordt een lid toegevoegd, luidende:
3. Ten aanzien van het levenlanglerenkrediet stelt Onze Minister jaarlijks uiterlijk in december een rentepercentage vast dat gelijk is aan het gemiddeld effectief rendement over de periode van 12 maanden, gerekend van oktober van het voorafgaande jaar tot en met september van het lopende 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 5 jaren. Het rentepercentage wordt vastgesteld op nul indien deze overeenkomstig de eerste volzin minder dan nul procent bedraagt.

B

Artikel 6.19 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'artikel 6.2a,' ingevoegd 'artikel 6.3,'.
2. Het tweede lid vervalt, onder vernummering van het derde tot het tweede lid.

C

Na artikel 12.26 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

Paragraaf 12.5. Overgangsbepaling in verband met de verhoging van het rentepercentage op de lening hoger onderwijs

Artikel 12.27. Cohortgarantie rentepercentage lening hoger onderwijs

Voor een student die vóór de inwerkingtreding van de Wet van (...) houdende wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met een wijziging van de rente op de lening hoger onderwijs (Stb. ..., ...) ingeschreven stond aan een opleiding in het hoger onderwijs en voor die opleiding studiefinanciering toegekend heeft gekregen, blijft artikel 6.3 van toepassing, zoals dat luidde vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van (...) houdende wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met een wijziging van de rente op de lening hoger onderwijs (Stb. ..., ...).

Artikel II. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

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 - gebruik maken 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 stelsel 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 opgenomen 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 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 worden¹. 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. Deze resterende looptijd wordt in dit wetsvoorstel aangepast van 5 jaar naar 10 jaar. In tabel

¹ Behoudens wijzigingen in de draagkracht

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 tijds horizon 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.

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 doordat steeds meer studenten onder het studievoorschot vallen met de bijbehorende mogelijkheid om het terugbetalen over 35 jaar te spreiden. Het komt de financiële houdbaarheid van het stelsel dan ook ten goede als dit verschil (de rentesubsidie aan de student) kleiner wordt.

2.3 Doelgroep

De 10-jaarsrente gaat gelden voor studenten die na 1 januari 2020 beginnen aan een opleiding in het hoger onderwijs. In het regeerakkoord staat vermeld dat de maatregel in de toekomst gaat gelden voor studenten die onder het studievoorschot vallen. Studenten die aan een bachelor of master begonnen zijn na 1 september 2015 vallen onder het studievoorschot. Het is de bedoeling de maatregel echter alleen voor nieuwe studenten in te voeren. Hiermee worden voor huidige studenten onder het studievoorschot de regels niet tijdens de studie gewijzigd (de student heeft gekozen

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 schuldsoort, waardoor niet exact kan worden bepaald wat de rentekosten van de studieschuld zijn.

voor een lening met de dan geldende voorwaarden). De maatregel gaat daarmee gelden voor nieuwe studenten in het hoger onderwijs die onder het studievoorschot vallen vanaf de inwerkingtredingsdatum van onderhavig wetsvoorstel (beoogd op 1 januari 2020). 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 uitgaande van 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 ongeveer 82 euro. Wanneer er sprake is van onvoldoende draagkracht vanwege een laag inkomen, dan heeft de gewijzigde rentemaatstaf geen directe gevolgen voor het te betalen maandbedrag.

3. Gevolgen voor de regeldruk en privacy

Bij de voorbereiding van dit voorstel is nagegaan of sprake is van administratieve lasten. De wijziging van de gemiddelde looptijd van 5 jaren voor studieleningen hoger onderwijs naar een looptijd van 10 jaren 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 kwijtscheldingen (omdat een groter bedrag vanwege de draagkrachtregeling niet betaald zal worden). De geraamde structurele extra renteontvangsten bedragen € 262 miljoen, terwijl de geraamde extra kwijtscheldingen 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

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.

extra ontvangsten vangen aan ongeveer in 2025 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. [PM]

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.

7. Advies en consultatie

7.1 Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

Het wetsvoorstel is voor advisering voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk. [PM]

7.2 Openbare internetconsultatie

[PM]

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 de levenlanglerenkrediet is gekoppeld aan de lening hoger onderwijs. Die koppeling wordt doorbroken, omdat 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 mogelijk dat het rentepercentage op het levenlanglerenkrediet niet langer wordt gekoppeld aan de lening hoger onderwijs. Zie verder bij onderdeel A de toelichting op het nieuwe derde lid van artikel 6.3.

C - artikel 12.27

Onderhavige wet wijzigt, met artikel I, onderdeel A, het tweede lid van artikel 6.3 van de wet, waardoor het rentepercentage op de lening hoger onderwijs verandert. Onderhavig artikel betreft een cohortregeling voor studenten die al studeerden in het hoger onderwijs en studiefinanciering toegekend hebben gekregen maar waarvan, als gevolg van de wijziging van artikel 6.3, het rentepercentage zou veranderen. Daartoe 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,

Ingrid van Engelshoven