

Bijlage studiefinanciering en terugbetalen

In deze bijlage worden de huidige en de voorgestelde nieuwe wijze van terugbetalen naast elkaar gezet. Aangegeven wordt op welke wijze studenten in beide systemen een studieschuld kunnen opbouwen en terugbetalen.

A. De huidige terugbetaling op basis van annuïteit

Schuld

Een student kan op verschillende gronden aan het einde van zijn studie een studieschuld hebben. Een student kan tijdens zijn studie hebben geleend voor zijn kosten voor levensonderhoud en studiekosten. Een student kan niet hebben voldaan aan de prestatie-eis. Deze student heeft dan niet binnen de diplomatermijn van 10 jaar een afsluitend getuigschrift in het hoger onderwijs behaald. De student moet dan de prestatiebeurs terugbetalen. Een student kan ten slotte ook onterecht studiefinanciering hebben genoten. Deze student heeft dan gebruik gemaakt van studiefinanciering terwijl hij er formeel geen aanspraak op kon maken. Een voorbeeld hiervan is het te laat inleveren van de OV-studentenkaart. De schuld aan het einde van een studie kan ook het gevolg zijn van een combinatie van de hiervoor geschetste mogelijkheden.

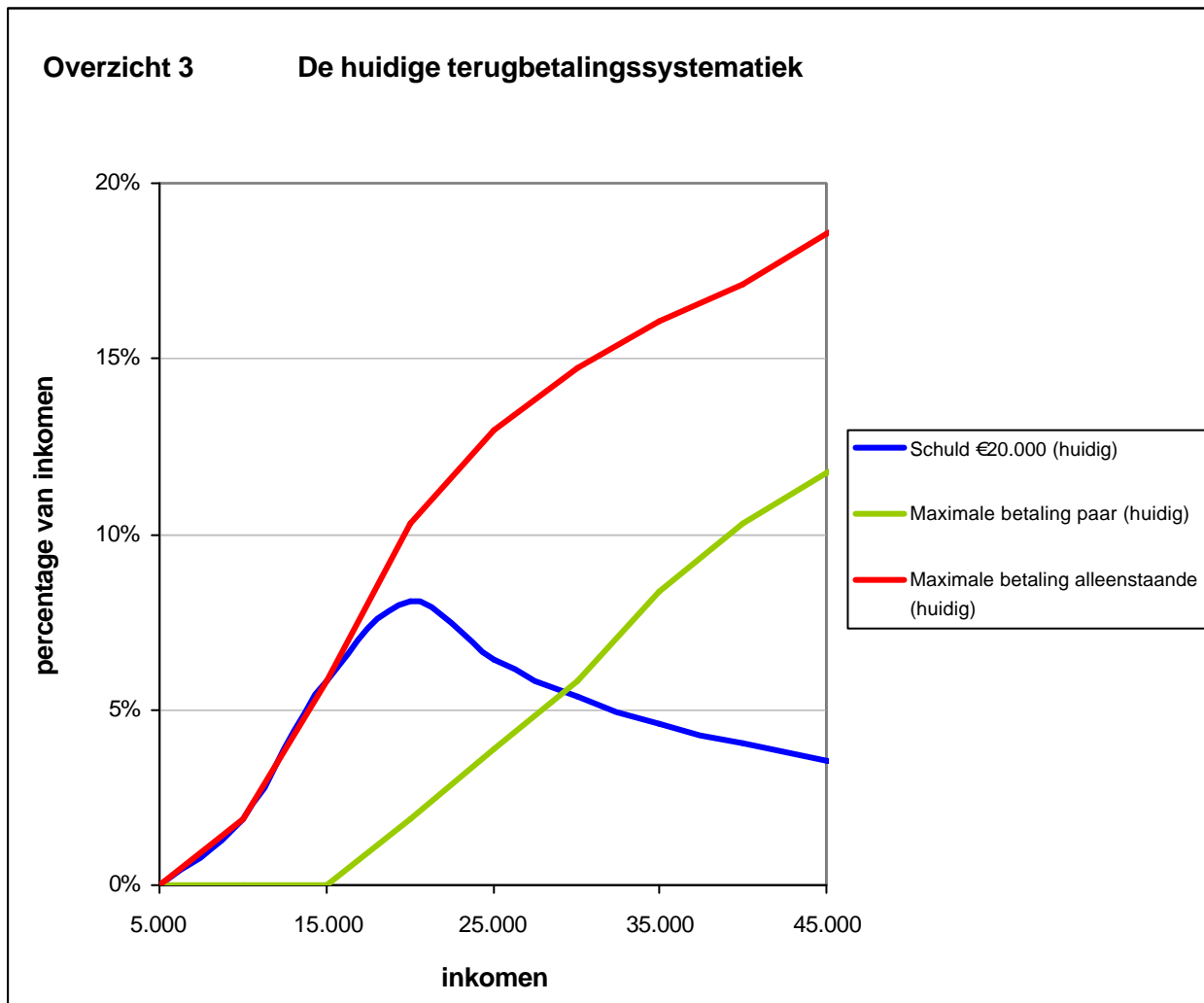
Terugbetaling

Na beëindiging van een hoger onderwijsopleiding start de zogenaamde aanloopfase van de terugbetaling. In de aanloopfase hoeft een ex-student nog niets terug te betalen. Dit is een periode van 2 jaar gerekend vanaf 1 januari volgend op de einddatum van de opleiding. Na deze aanloopfase vangt de fase aan waarin de aflossing van de schuld plaatsvindt. Deze fase duurt in principe maximaal 15 jaar. De Informatie Beheer Groep berekent welk bedrag maandelijks moet worden betaald om de schuld (inclusief rente) binnen deze termijn van 15 jaar volledig af te kunnen lossen. Mocht het zo zijn dat een ex-student niet draagkrachtig genoeg is het maandelijks aflossingsbedrag op te kunnen brengen dan bestaat er de zogenaamde draagkrachtregeling. De draagkracht van een persoon wordt als volgt berekend: een alleenstaand individu heeft een betalingsvrijevoet die gelijk is aan de helft van het wettelijk minimum loon. Dit betekent dat als iemand minder dan de helft van het wettelijk minimum loon verdient, deze persoon in dat jaar niets hoeft terug te betalen aan zijn studieschuld. Bij een hoger inkomen wordt stapsgewijs, verdeeld over verschillende schijven, een deel van de schuld teruggevorderd. De eerste en tweede schijf bedroegen in 2004 beide € 3.770,66. Over het inkomen in de eerste schijf geldt een draagkracht van 7,9 procent. Over de tweede schijf een draagkracht van 15,8 procent. De derde schijf bedraagt 260 procent van het wettelijk minimum loon minus de betalingsvrijevoet en de bedragen uit de eerste twee schijven. Over deze derde schijf geldt een draagkracht van 23,7 procent. Eventueel resterend inkomen valt in de laatste schijf, waarover een draagkracht van 30 procent geldt. Op basis van deze schijvensystematiek wordt de jaarlijkse draagkracht berekend. Het bedrag dat hieruit komt wordt gelegd naast het bedrag dat zou moeten worden betaald. Indien het bedrag van de draagkracht lager is dan het bedrag dat moet worden betaald dan wordt een (gedeeltelijke)

vrijstelling van betaling voor dat jaar gegeven. Het staat (ex-)studenten overigens vrij versneld af te lossen.

Visualisatie

De onderstaande grafiek maakt de huidige terugbetalingssystematiek inzichtelijk. In de grafiek wordt aangegeven wat de maximale belasting van een studieschuld is op het inkomen voor een ex-student met en zonder partner. Ook is de belasting van een studieschuld van €20.000 aangegeven bij verschillende inkomens.



Ex-studenten en terugbetaling

De terugbetaling gebaseerd op een annuïteit heeft voor verschillende groepen ex-studenten verschillende effecten. Ex-studenten die gebruik maken van de draagkrachtregeling betalen niets of een gereduceerd bedrag terug in dat jaar. Hun schuld blijft dat jaar staan. Kenmerk van een terugbetaling gebaseerd op een annuïteit is dat het bedrag dat gedurende een bepaalde periode maandelijks terugbetaald moet worden iedere maand gelijk is. Dus naarmate het inkomen hoger is, maakt de terugbetaling een kleiner deel van het inkomen uit. Dit betekent dat ex-studenten die net geen gebruik kunnen maken van de draagkrachtregeling relatief een groter deel van hun inkomen terugbetalen aan hun studieschuld dan ex-studenten die een hoog

inkomen hebben. Voor de eerste groep ex-studenten is de terugbetaling dan ook een zware last. De terugbetaling kan oplopen tot bijvoorbeeld 25% van het inkomen. Voor ex-studenten met een hoog inkomen en/of een lage schuld is de terugbetaling verhoudingsgewijs een mindere last.

Inkomensbegrip

Bij de berekening van de draagkracht van een persoon wordt gekeken naar het inkomen van het huishouden waartoe een persoon behoort. Een ex-student kan ervoor kiezen bij de berekening van de draagkracht het inkomen van zijn partner buiten beschouwing te laten. Indien hij hiervoor kiest, schuift de maximale terugbetalingstermijn op. Voor elk jaar dat een ex-student het inkomen van zijn partner buiten beschouwing laat bij de berekening van de draagkracht, wordt de maximale terugbetalingstermijn verlengd met een jaar.

Kwijtschelding

Een draagkrachtmeting kan jaarlijks bij de Informatie Beheer Groep worden aangevraagd en kan er toe leiden dat in het jaar waarover draagkracht is aangevraagd niets of slechts een deel hoeft te worden terugbetaald. Dit betekent niet dat het betreffende bedrag wordt kwijtgescholden, maar dat het te betalen bedrag wordt opgeschort en het individu tijdelijk een (gedeeltelijke) vrijstelling krijgt van betaling. Als deze persoon in een later jaar een hoger inkomen heeft dient alsnog de schuld te worden terugbetaald. Indien een persoon over een aantal jaren vrijstelling van betaling heeft gekregen, blijft er een kleiner aantal jaren over waarbinnen alsnog de schuld dient te worden afgelost. Dit betekent dat het maandelijkse termijnbedrag hoger wordt naarmate het aantal jaren waarover de draagkrachtregeling is toegepast groter is. Echter, ook over de volgende jaren is het nog steeds mogelijk draagkrachtmeting aan te vragen en kan wederom een (gedeeltelijke) vrijstelling van betaling worden verleend. Mocht een individu onverhoopt niet in staat zijn geweest de volledige schuld in 15 jaar af te lossen dan wordt het resterende bedrag na 15 jaar kwijtgescholden. De structurele kosten hiervoor bedragen jaarlijks €22 miljoen in dit systeem.

B. Voorstel voor de nieuwe terugbetaling op basis van inkomen

Schuld

De verschillende manieren waarop een student nu een studieschuld kan opbouwen blijven in het nieuwe stelsel van studiefinanciering bestaan. Daarnaast is voorgesteld dat studenten in het nieuwe stelsel van studiefinanciering de mogelijkheid krijgen het collegegeld te lenen en na de studie terug te betalen door de invoering van het collegegeldkrediet. Dit betekent dat studenten ook op deze manier een studieschuld kunnen opbouwen.

Terugbetaling

De huidige terugbetalingssystematiek biedt ex-studenten onvoldoende flexibiliteit en houdt slechts in geringe mate rekening met hun levensomstandigheden. Alleen als een ex-student een laag inkomen heeft wordt in de huidige terugbetaling rekening gehouden met het

inkomen. Ex-studenten met een laag inkomen betalen verhoudingsgewijs een groter deel van hun inkomen terug aan hun studieschuld dan ex-studenten met een hoog inkomen. De marginale druk is scheef verdeeld over de ex-studenten. Dit voedt de leenangst. Daarom is de nieuwe manier van terugbetalen volledig afhankelijk van het inkomen en houdt het rekening met de levensomstandigheden van de ex-student. De aflossingsvrije voet wordt verhoogd, de mogelijkheid een aflossingsvrije periode van maximaal 5 jaar in te lassen wordt gecreëerd en de terugbetaling wordt vastgesteld als percentage van het inkomen. Een ex-student weet in de nieuwe terugbetalingssystematiek dus altijd waar hij aan toe is.

De aflossingsvrije voet wordt verhoogd. Een ex-student met partner begint met terugbetalen wanneer het huishoudinkomen boven 120 procent van het wettelijk minimumloon ligt. Deze grens was 100 procent van het wettelijk minimumloon. Een alleenstaande ex-student begint met terugbetalen wanneer zijn inkomen boven 84 procent van het wettelijk minimumloon uitkomt. Deze grens was 50 procent van het wettelijk minimumloon. Bewust is gekozen voor een ruimere aflossingsvrije voet, hoger dan bestaande grenzen voor bijvoorbeeld de huursubsidie en de bijstand, zodat accumulatie van marginale druk wordt voorkomen.

Een ex-student betaalt maximaal 15 jaar terug. Als er na 15 jaar een restschuld overblijft wordt deze kwijtgescholden. Dit voorkomt dat ex-studenten voor wie het individuele profijt niet opweegt tegen de gemaakte investering (levens)lang met een studieschuld geconfronteerd blijven. Omdat er levensomstandigheden denkbaar zijn waarin terugbetalen even minder goed uitkomt is voorgesteld een aflossingsvrije periode van maximaal 5 jaar te introduceren. Ex-studenten kunnen op aanvraag maximaal 5 keer één jaar hun terugbetaling stopzetten. Over de aflossingsvrije periode is wel rente verschuldigd.

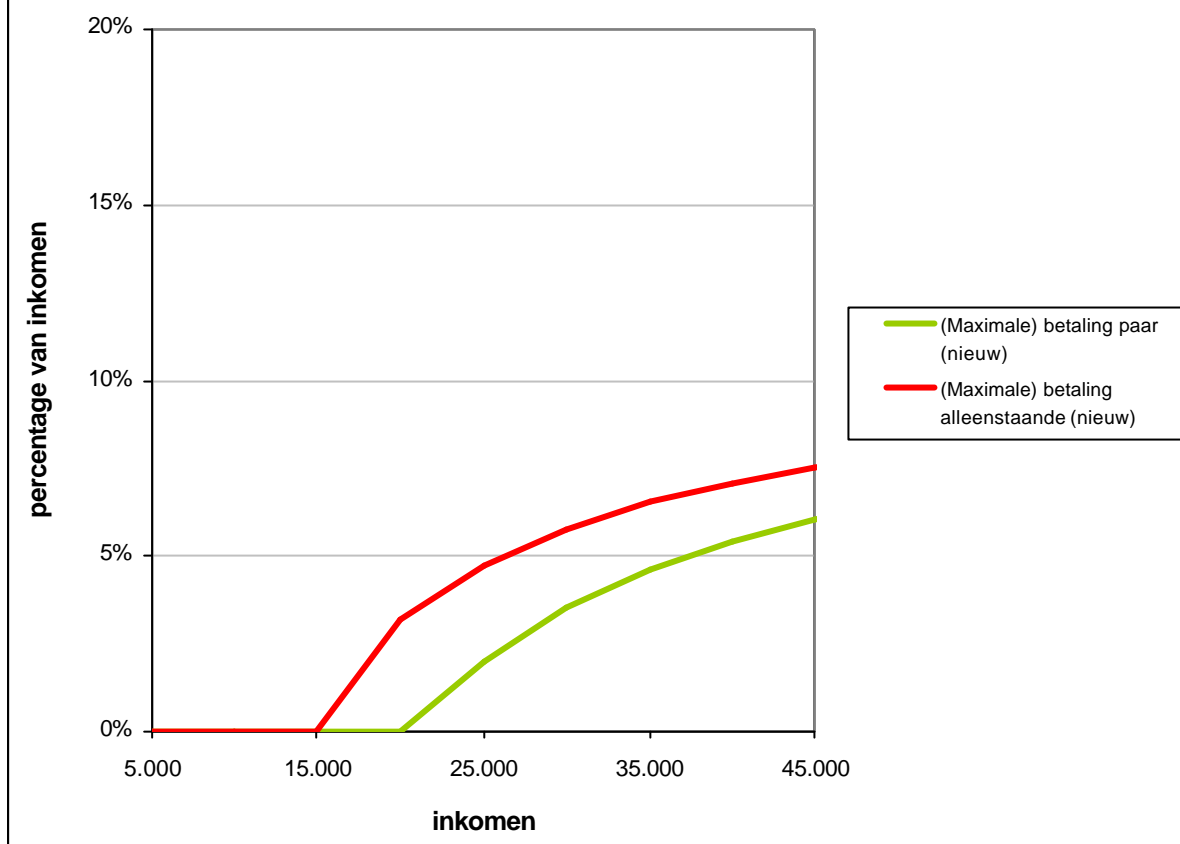
In de aflosfase betaalt een ex-student over iedere euro van het inkomen boven de verhoogde aflossingsvrije voet 11 procent terug aan zijn studieschuld. 11 procent boven een verhoogde aflossingsvrije voet klinkt misschien hoog, maar dat valt mee. Een ex-student met partner met een modaal huishoudinkomen betaalt gemiddeld 4 procent van dat inkomen terug aan de studieschuld. Per maand lost hij dan €88 af. Een alleenstaande ex-student met een modaal huishoudinkomen betaalt gemiddeld 6 procent daarvan terug aan zijn studieschuld. Per maand betaalt hij €144.

Een student bouwt tijdens zijn studie een individuele schuld op. Een student betaalt dus ook in de voorgestelde nieuwe terugbetalingssystematiek na zijn studie niet méér terug dan dat hij geleend heeft inclusief de rente. De aanloopfase van 2 jaar blijft gehandhaafd. In de nieuwe studiefinanciering blijft lenen optioneel en versneld aflossen mogelijk.

Visualisatie

De onderstaande grafiek maakt de nieuwe terugbetalingssystematiek inzichtelijk. In de grafiek wordt aangegeven wat de maximale belasting van een studieschuld op het inkomen is voor een ex-student met en zonder partner.

Overzicht 4 De nieuwe terugbetalingssystematiek



Ex-studenten en terugbetaling

De wijzigingen in de nieuwe terugbetalingssystematiek hebben voor verschillende groepen ex-studenten verschillende voordelen. Ex-studenten met een laag inkomen betalen eerder dan in de huidige situatie in een bepaald jaar niet terug op grond van hun inkomen. Ex-studenten met een middeninkomen en een hoge schuld betalen maandelijks een lager bedrag dan in de huidige systematiek terug. Hierdoor drukken de lasten van het terugbetalen minder zwaar op het maandinkomen. Ex-studenten met een hoog inkomen betalen hun studieschuld sneller terug dan in de huidige terugbetalingssystematiek. Daarnaast is de keuzemogelijkheid van een aflossingsvrije periode gecreëerd. Alle ex-studenten kunnen ervoor kiezen de terugbetaling in een bepaalde periode even door te schuiven. Ook de groep ex-studenten die op basis van de huidige annuïteitensystematiek voor draagkracht en kwijtschelding van de studieschuld in aanmerking zou komen, gaat erop vooruit. Deze groep komt ook in het nieuwe terugbetalingsregime in aanmerking voor draagkracht en kwijtschelding van de studieschuld. Bovendien zijn de maandbedragen lager voor deze groep.

Inkomensbegrip

Omdat de voorgestelde nieuwe terugbetalingssystematiek gebaseerd is op het inkomen en een kwijtscheldingsregime kent dat daar direct mee samen hangt, heeft deze de kenmerken van een inkomensafhankelijke regeling. Daarom is er voor gekozen qua begrippen aan te sluiten bij de systematiek van andere inkomensafhankelijke regelingen, zoals de huursubsidie en de kinderopvang. Voor deze inkomensafhankelijke regelingen is het wetsvoorstel algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) bij u ingediend. In dit wetsvoorstel zijn alle begrippen van belang bij inkomensafhankelijke regelingen in het kader van transparantie geharmoniseerd. De vraag is gesteld of het niet meer voor de hand ligt bij het inkomensbegrip, in tegenstelling tot andere inkomensafhankelijke regelingen, het inkomen van de partner niet mee te tellen.

Lenen voor een studie is een investering in jezelf. Vanuit dit oogpunt zijn de studieschuld en de terugbetaling daarvan een individuele aangelegenheid. Daarom is en blijft de ex-student 'eigenaar' van zijn studieschuld. Hij is daarmee persoonlijk verantwoordelijk voor het terugbetalen van de studieschuld. Doordat de terugbetaling volledig inkomensafhankelijk is gemaakt wordt een nieuw element geïntroduceerd: solidariteit. Als blijkt dat de student een te beperkt inkomen heeft kan hij terugvallen op solidariteit van de samenleving. Een ex-student mag langer over zijn terugbetaling doen en (een deel van) zijn schuld wordt kwijtgescholden. Alleen voor de bepaling van de draagkracht van die ex-student en dus de snelheid waarmee hij die schuld kan terugbetalen en eventueel in aanmerking komt voor kwijtschelding, is het inkomen van belang.

Vanwege de keuze om in de terugbetalingssystematiek een element van solidariteit in te bouwen, wil ik, net als bij andere inkomensafhankelijke regelingen, ook kijken naar het inkomen van de partner. Uitgangspunt bij deze regelingen is altijd dat er een noodzaak moet zijn financieel bij te springen. Zo blijven de inkomensafhankelijke regelingen ook maatschappelijk beheersbaar. Daarom wordt bij deze regelingen gekeken naar het gezinsinkomen. Daar wil ik voor de studiefinanciering niet van afwijken, dat zou niet goed uitlegbaar zijn. Het feit dat de partner al dan niet gestudeerd heeft en dus al dan niet een studieschuld heeft is daarbij van minder belang. Het valt niet uit te leggen waarom voor de ene inkomensafhankelijke regeling een ander draagkrachtbegrip zou gelden dan voor de andere. Zelfs in de fiscaliteit, waar een verregaand individueel stelsel geldt, wordt voor een aantal inkomensafhankelijke aftrekposten, zoals ziektekosten en giften, het gezamenlijke inkomen van partners in aanmerking genomen bij de aftrekdrempels. Ook voor de inkomensafhankelijke kinderkortingen in de fiscaliteit geldt een inkomensstoets op huishoudinkomen.

Indien afgeweken zou worden van de AWIR en de terugbetaling zou gebaseerd worden op het individuele inkomen van een ex-student zullen de kwijtscheldingskosten met €50 miljoen extra toenemen bovenop de €30 miljoen die het voorstel nu extra gaat kosten. Dit betekent dat de totale kosten voor kwijtschelding structureel ceteris paribus jaarlijks €102 miljoen zullen bedragen.

Kwijtschelding

Op basis van het huishoudinkomen wordt jaarlijks door de Informatie Beheer Groep vastgesteld of en wat een ex-student kan terugbetalen aan zijn studieschuld. Een ex-student betaalt maximaal 15 jaar terug. Deze 15 jaar kan maximaal een periode van 20 jaar beslaan indien een ex-student gebruik maakt van de aflossingsvrije periode. Mocht een ex-student onverhoopt niet in staat zijn geweest de volledige schuld in 15 jaar af te lossen dan wordt het resterende bedrag kwijtgescholden.

De kwijtscheldingskosten zullen toenemen in het voorgestelde nieuwe terugbetalingsregime. De huidige kwijtscheldingskosten bedragen jaarlijks €22 miljoen. Indien de kwijtscheldingskosten gelijk zouden blijven aan de huidige situatie en de terugbetaling wordt gebaseerd op het inkomen dan zou het aflospercentage 28 procent boven de verhoogde aflossingsvrije voet bedragen. De terugbetalingstermijn bedraagt in dit voorbeeld maximaal 15 jaar. Dit aflospercentage is onacceptabel hoog. Gezocht is naar een acceptabel aflospercentage. Een percentage van 11 procent boven een verhoogde aflossingsvrije voet en met een maximale terugbetalingstermijn van 15 jaar voldoet.

De consequentie hiervan is dat de kwijtscheldingskosten toenemen. De nieuwe terugbetalingssystematiek brengt zowel volgens ambtelijke als CPB berekeningen in de structurele situatie jaarlijks €30 miljoen extra kwijtscheldingskosten met zich mee. Dit betekent dat de kwijtscheldingskosten in de nieuwe structurele situatie jaarlijks €52 miljoen zullen bedragen. Deze nieuwe structurele situatie wordt niet eerder dan over circa 2 decennia bereikt.

Onderzocht is of een verlenging van de maximale terugbetalingstermijn de extra kwijtscheldingskosten zou verlagen. Indien het aflospercentage 11 procent bedraagt en de terugbetalingstermijn wordt verlengd van 15 naar 25 jaar dan bedragen de extra kwijtscheldingskosten jaarlijks circa €15 miljoen. De extra kwijtscheldingskosten halveren in die situatie. Indien naast verlenging van de maximale terugbetalingstermijn van 15 naar 25 jaar ook het aflospercentage van 11 procent naar 8 procent boven de verhoogde aflossingsvrije voet wordt gebracht bedragen de extra kwijtscheldingskosten in de structurele situatie jaarlijks €30 miljoen.

Alles overziend is gekozen voor een aflospercentage van 11 procent boven een verhoogde aflossingsvrije voet met een maximale terugbetalingstermijn van 15 jaar. Dit betekent dat een ex-student met partner met een modaal huishoudinkomen gemiddeld 4 procent van dat inkomen terugbetaalt aan de studieschuld. Voor een alleenstaande ex-student met een modaal inkomen betreft het dan gemiddeld 6 procent van dat inkomen. Voorgesteld is de extra kwijtscheldingskosten te dekken door de rente op de studielening met circa 1-procentpunt te verhogen. De extra kwijtscheldingskosten worden dus privaat gedekt en niet publiek.

Verschillen tussen de huidige en de nieuwe terugbetalingssystematiek

In de voorgestelde nieuwe terugbetalingssystematiek is de maximale belasting van de terugbetaling op het inkomen gereduceerd door de verhoging van de aflossingsvrije voet en door de terugbetaling een percentage van het inkomen te maken. Iedere ex-student weet waar

hij aan toe is. Met name de lage inkomens tot en met de modale inkomens 'profiteren' hiervan. De onderstaande grafiek maakt dit inzichtelijk. Ook andere landen, bijvoorbeeld Engeland en Australië, kennen een inkomensafhankelijke terugbetaling in de studiefinanciering.

