



CPB Notitie

Aan: Ministerie OCW

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Marcel Lever

Datum: 7 juni 2013

Betreft: Aflossing studieschuld bij sociaal leenstelsel

1 Inleiding

Het Ministerie van OCW heeft het CPB gevraagd de effecten te bepalen van enkele beleidsvarianten voor aflossing van de studieschuld. De gemiddelde studieschuld voor studenten in HBO en WO zal in de toekomst hoger uitvallen bij invoering van het sociaal leenstelsel, waarbij de basisbeurs wordt omgezet in een lening. Deze notitie rapporteert de uitkomsten van de analyse.

De opbouw van deze notitie is als volgt. Paragraaf 2 analyseert de verwachte mate van terugbetaling van de studieschuld. Paragraaf 3 gaat in op de arbeidsmarkt- en de inkomenseffecten.

2 Aflossing studieschuld bij leenstelsel

Regels voor terugbetaling studieschuld

De aflossing van de studieschuld begint volgens de huidige regels twee jaar na het afstuderen en duurt maximaal 15 jaar (exclusief 5 zogenoemde jokerjaren, waarin van aflossing kan worden afgezien). De aflossing bij alleenstaanden bedraagt maximaal $12\% \times$ (belastbaar jaarinkomen minus 84% belastbaar WML), waarbij WML staat voor wettelijk minimumloon. De feitelijke betaling aan rente en aflossing is een gelijk blijvend jaarlijks bedrag (annuïteit), dat in de meeste gevallen lager is dan het maximum. De aflossing wordt namelijk gespreid over de maximale periode, ook als sneller aflossen volgens de draagkrachtmeting mogelijk is. De aflossing eindigt als de studieschuld is afgelost of de aflostermijn van 15 jaar is verstreken. De rente fluctueert in de tijd, mede afhankelijk van de stand van de conjunctuur. In deze notitie is gerekend met een rente gelijk aan de contractloonstijging, dus gemiddeld zo'n 2,5 tot 3% per jaar.

Voor paren begint de aflossing pas bij een huishoudinkomen boven 120% belastbaar WML. Bij een deel van de paren zullen bovendien beide partners een studieschuld hebben. Hier staat tegenover dat het huishoudinkomen hoger is dan het individuele inkomen. Het is aannemelijk dat het aandeel dat terugbetaald kan worden op basis van het huishoudinkomen wat hoger ligt dan op basis van het individuele inkomen, omdat de kans gering is dat beide partners een laag inkomen hebben wegens bijvoorbeeld werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. In deze notitie is uitgegaan van de aflossingsregels voor alleenstaanden. Het CPB beschikt niet over inkomensdata gedurende de levensloop voor fiscale partners. Door uit te gaan van de aflossingsregels voor alleenstaanden worden de kwijtscheldingen behoedzaam ingeschat.

Effect vervallen basisbeurs op studieschuld

De gemiddelde studieschuld na afloop van de studie voor de groep studenten met een studieschuld bedraagt op dit moment zo'n 15.000 euro, aldus het ministerie van OCW. Door invoering van het sociaal leenstelsel neemt de gemiddelde studieschuld toe. Het vervallen van de basisbeurs scheelt thuiswonende studenten over de gehele studieduur gemiddeld zo'n 5.000 euro en uitwonende studenten zo'n 13.000 euro. Als studenten dit bedrag volledig zouden lenen, zou de studieschuld voor uit- en thuiswonende studenten gemiddeld zo'n 9.000 euro hoger uitvallen. In de praktijk zal de toename beperkter zijn, doordat een deel van de extra kosten wordt opgevangen door een hogere bijdrage van ouders, gefinancierd wordt uit neveninkomsten van studenten of door minder te lenen voor andere consumptieve uitgaven. We gaan uit van een gemiddelde stijging van de studieschuld met 6.000 euro, maar we tonen ook een uitkomst bij een stijging met 9.000 euro.

Effect aanpassing regels voor terugbetaling op gemiddelde aflossing

Met behulp van data over de inkomens van HBO-ers en WO-ers gedurende de levensloop is geschat welk deel van de studieschuld kan worden terugbetaald.¹ Het inkomen gedurende de levensloop is bepaald door koppeling van gegevens van verschillende, min of meer vergelijkbare individuen in verschillende fasen van hun leven.

De gemiddelde aflossing van de studieschuld na de maximale aflostermijn is vermeld in tabel 2.1. Variant 1 betreft de huidige situatie, waarin de gemiddelde studieschuld van 15.000 euro voor zo'n 88% wordt afgelost. In variant 2 is verondersteld dat door de invoering van het leenstelsel de studieschuld met gemiddeld 9.000 euro toeneemt. Bij de hogere studieschuld neemt de gemiddelde mate van aflossing af naar 83%. In variant 3 is aangenomen dat door het leenstelsel de studieschuld gemiddeld met 6.000 euro toeneemt. De gemiddelde mate van aflossing stijgt naar 84%, maar blijft onder het huidige niveau.

¹ Zie R.J. Waaijers en M.H.C. Lever, 2013, Inkomen en netto profijt van sociale zekerheid gedurende de levensloop; uitkomsten van een TRAIL-analyse, CPB Achtergronddocument, CPB, Den Haag, www.cpb.nl.

Varianten 4 tot en met 6 gaan eveneens uit van een studieschuld van 21.000 euro en dezelfde drempel voor de toetsing van de draagkracht, maar verlengen de maximale aflostermijn. In de varianten 4a, 5a en 6a is het percentage van het meerinkomen dat maximaal betaald wordt voor aflossing zo gekozen dat de gemiddelde mate van aflossing uitkomt op 84%, net als in variant 3; in de varianten 4b, 5b en 6b op 88%, net als in variant 1.

Tabel 2.1 Gemiddelde aflossing studieschuld na maximale aflostermijn

| Variant | Gemiddelde studieschuld | Maximale aflostermijn | Drempel a) draagkracht | Aflosquote meerinkomen | Gemiddelde aflossing schuld |
|-------------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------------|
| | euro | jaar | | in % | in % |
| 1 Basispad | 15.000 | 15 | 84% WML | 12,0 | 88 |
| 2 Bijlenen hele basisbeurs | 24.000 | 15 | 84% WML | 12,0 | 83 |
| 3 Gedeeltelijk bijlenen | 21.000 | 15 | 84% WML | 12,0 | 84 |
| 4a Als 3, in 20 jaar aflossen | 21.000 | 20 | 84% WML | 7,5 | 84 |
| 4b | 21.000 | 20 | 84% WML | 10,3 | 88 |
| 4c | 21.000 | 20 | 84% WML | 12,0 | 90 |
| 5a Als 3, in 25 jaar aflossen | 21.000 | 25 | 84% WML | 5,1 | 84 |
| 5b | 21.000 | 25 | 84% WML | 6,8 | 88 |
| 5c | 21.000 | 25 | 84% WML | 12,0 | 93 |
| 6a Als 3, in 40 jaar aflossen | 21.000 | 40 | 84% WML | 2,6 | 84 |
| 6b | 21.000 | 40 | 84% WML | 3,4 | 88 |
| 7 Als 3, hogere drempel | 21.000 | 15 | 29.000 euro | 12,0 | 58 |
| 8 Als 7, in 40 jaar aflossen | 21.000 | 40 | 29.000 euro | 12,0 | 85 |
| 9 Als 6, geen drempel | 21.000 | 40 | 0 euro | 10,0 | 100 |

a) Het WML bedraagt in 2013 zo'n 19.000 euro; 29.000 euro komt overeen met zo'n 150% WML.

In variant 7, 8 en 9 is het drempelinkomen aangepast ten opzichte van de huidige drempel, om te laten zien wat dit betekent voor de gemiddelde aflossing van de schuld. Bij een verhoging van de drempel voor toetsing van de draagkracht naar 29.000 euro daalt de gemiddelde mate van aflossing aanzienlijk, zo blijkt uit variant 7. Variant 8 toont aan dat de gemiddelde aflossing deels herstelt bij verlenging van de maximale aflostermijn tot 40 jaar. Ingeval er geen drempel voor toetsing van de draagkracht bestaat, kan de studieschuld nagenoeg volledig worden terugbetaald, ook indien de aflossing maximaal 10% van het inkomen bedraagt. Zonder drempel kan nagenoeg de totale studieschuld worden terugbetaald, zo blijkt uit variant 9, indien de aflossing maximaal 10% van het inkomen bedraagt.

Overwegingen bij keuze drempel, aflosquote en aflostermijn

Op dit moment geldt een draagkrachtregeling, waarbij de aflossing pas verplicht is bij een inkomen boven 84% van het belastbare WML. Deze drempel voorkomt dat alleenstaanden vanwege de aflossing minder kunnen besteden dan de bijstandsnorm. Ook op andere terreinen, zoals bij de vaststelling van partneralimentatie, geldt een drempel om dit te voorkomen. De inkomens van HBO-ers en WO-ers zijn in het

algemeen hoog genoeg om ook bij een aflossing van 12% boven bijstandsniveau te blijven, maar zonder drempel is dat niet helemaal zeker.

Een ander uiterste is om als drempel voor de aflossing uit te gaan van een jaarinkomen van 29.000 euro. Het idee hierachter is dat HBO-ers en WO-ers alleen terugbetalen voor zover hun inkomen hoger is dan dat van MBO-ers. In de praktijk varieert het inkomen over de levenscyclus en tussen voltijders en deeltijders, zodat een vaste grens van 29.000 euro een wel heel grove benadering is voor het jaarinkomen van MBO-ers. Een HBO-er die drie dagen per week werkt verdient wellicht niet meer dan 29.000 euro, maar wel meer dan een MBO-er met een vergelijkbare deeltijdfactor. Als het meerinkomen ten opzichte van MBO de rechtvaardiging is voor terugbetaling, dan zou dit ook voor deeltijders met een inkomen van minder dan 29.000 euro moeten gelden.

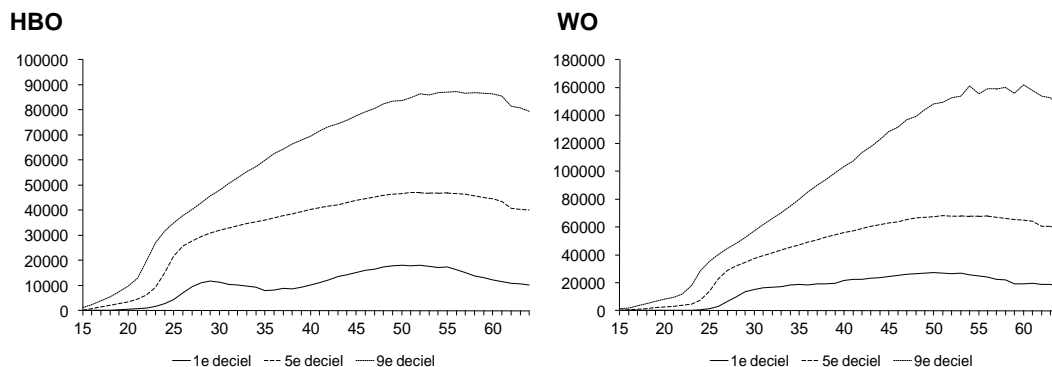
Bij invoering van het leenstelsel stijgt de gemiddelde studieschuld en komt de gemiddelde mate van aflossing onder druk. Verlenging van de aflostermijn tot 20 of 25 jaar blijkt hiervoor een effectieve oplossing. Een verlenging tot 40 jaar is uiteraard ook mogelijk en hierbij zou het percentage van het meerinkomen voor aflossing ook sterk verlaagd kunnen worden. Voordelen van een langere aflostermijn zijn dat het aandeel terugbetalingen toeneemt en dat de leenaversie mogelijk minder is naarmate de maandelijkse aflossingen lager zijn. Bij een langere aflostermijn vindt de aflossing ook meer plaats in een fase van de levensloop periode waarin de inkomens relatief hoog zijn (zie ook paragraaf 3). Een nadeel van een sterke verlenging van de aflosperiode en een verlaging van de aflosquote is dat de uitvoeringskosten zullen toenemen. Het aantal debiteuren neemt immers toe, terwijl de maandelijkse termijnbetalingen betrekkelijk gering zijn.

3 Inkomenseffecten

De inkomenseffecten bij een verhoging van de gemiddelde studieschuld met 6.000 euro zijn bepaald voor afgestudeerden van HBO en WO met een laag, midden en hoog inkomen. Lage inkomens zijn gelijk gesteld aan het eerste deciel (10% verdient minder, 90% verdient meer), middeninkomens aan het vijfde deciel en hoge inkomens als het negende deciel. De betreffende bruto jaarinkomens zijn afgebeeld in figuur 3.1. Merk op dat de inkomens rond de leeftijd van 50 tot 55 jaar een maximum bereiken.

Voor de aflosregimes van 15 en 25 jaar is bepaald hoeveel er terugbetaald wordt en hoeveel het totale netto inkomen gedurende deze 15 of 25 jaar is (aflossing en netto inkomens zijn uitgedrukt in euro's van 2013). De verandering in de terugbetaling als gevolg van de invoering van het leenstelsel gedeeld door het totale inkomen

Figuur 3.1 Bruto inkomen gedurende de levensloop van 15 tot en met 64 jaar



gedurende de aflosperiode geeft het inkomenseffect. De inkomenseffecten zijn vermeld in tabel 3.1.

De inkomenseffecten voor afgestudeerden van HBO en WO met een studieschuld en een laag inkomen zijn nihil. Afgestudeerden met lage inkomens betalen hun huidige studieschuld niet volledig terug; de hogere schuld leidt bij hen niet tot extra aflossing. Studenten die nu niet lenen, maar bij het sociaal leenstelsel dat wel gaan doen, zouden bij een laag inkomen na het afstuderen wel een negatief inkomenseffect ervaren. Het gaat naar verwachting om een kleine groep.

Tabel 3.1 Inkomenseffecten afbetaling 6.000 euro extra studieschuld wegens invoering leenstelsel naar opleidingsniveau en aflostermijn

| | HBO 15 jaar | HBO 25 jaar | HBO 40 jaar | WO 15 jaar | WO 25 jaar | WO 40 jaar |
|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|
| In % | | | | | | |
| Lage inkomens | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Middeninkomens | -1,8 | -0,9 | -0,5 | -1,5 | -0,7 | -0,4 |
| Hoge inkomens | -1,2 | -0,6 | -0,4 | -1,0 | -0,5 | -0,2 |

Afgestudeerden met midden- en hoge inkomens betalen hun studieschuld wel volledig terug. Bij aflossing in 15 jaar lopen de inkomenseffecten uiteen van -1,0 tot -1,7%. Als het bestaande aflosregime in 15 jaar vervangen zou worden door een aflosregime van 25 of 40 jaar, zouden de inkomenseffecten voor de meeste afgestudeerden procentueel gezien kleiner zijn. De extra aflossing (in euro's van nu) verandert door de beleidswijziging niet, maar het totale netto-inkomen over 25 of 40 jaar is substantieel hoger dan dat over 15 jaar. De periode waarover een negatief inkomenseffect wordt ervaren, duurt echter wel langer. Voor de groep studenten die nu niet volledig terugbetalen hoeven inkomenseffecten niet kleiner te worden bij verlenging van de aflostermijn. Deze groep studenten gaat een groter deel van hun studieschuld aflossen.