



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 11 november 2014

Aflossing en inkomenseffecten studievoorschot

*Uitgevoerd op verzoek
van de heren Rog en Omtzigt,
Tweede Kamerleden van het CDA*



CPB Notitie

Aan: De heren Rog en Omtzigt, leden van de Tweede Kamer voor het CDA

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag
T (070)3383 380
I www.cpb.nl
Contactpersoon
Karen van der Wiel

Datum: 11 november 2014

Betreft: Aflossing en inkomenseffecten studievoorschot

1 Inleiding en samenvatting

De Tweede Kamerfractie van het CDA heeft het CPB verzocht om een eerdere doorrekening¹ over de effecten van het sociaal leenstelsel uit te breiden voor alternatieve schuld niveaus. Het CPB komt aan deze wens tegemoet door de effecten van het sociaal leenstelsel te differentiëren naar de woonsituatie (thuis- of uitwonend) en het niveau van de opleiding van studenten. De in beeld gebrachte effecten hebben, conform de eerdere doorrekening, betrekking op het terugbetaalpercentage van de studieschuld en het mediane inkomenseffect.

Een basisveronderstelling in deze notitie is dat studenten twee derde van de weggevallen studiefinanciering bijlenen via het studievoorschot. Daarnaast wordt geen rekening gehouden met eventuele veranderingen in het leengedrag van studenten naar aanleiding van een aanpassing in de terugbetaalregels.

De conclusies zijn:

1. De verschillen tussen HBO'ers en WO'ers zijn klein. De studieschuld van WO'ers is weliswaar gemiddeld bijna 50% hoger, maar dit wordt gecompenseerd door hogere inkomens. Daardoor is per saldo sprake van ongeveer gelijke terugbetaalpercentages en gelijke mediane inkomenseffecten voor HBO'ers en WO'ers.
2. Tussen thuis- en uitwonende studenten treden wel verschillen op. De studieschuld van uitwonende studenten is gemiddeld bijna 50% hoger en dit drukt het terugbetaalpercentage met circa 5%-punt. Het mediane inkomenseffect is voor uitwonende studenten ook relatief groot.

¹ CPB Notitie 'Gemiddelde aflossing en inkomenseffecten sociaal leenstelsel', mei 2014. CPB Notitie 'Aflossing studieschuld bij sociaal leenstelsel', juni 2013.

2 Wetsvoorstel studievoorschot

Het wetsvoorstel over het studievoorschot bevat twee beleidswijzigingen.² Ten eerste komt de basisbeurs te vervallen. Ten tweede veranderen de terugbetalingsvoorwaarden voor afgestudeerden.

Effect vervallen basisbeurs op studieschuld

Het vervallen van de basisbeurs scheelt thuiswonende studenten over de gehele studieduur 4.800 euro en uitwonende studenten 13.400 euro (Tabel 1).³ Als studenten dit bedrag volledig zouden lenen, zou de studieschuld voor uit- en thuiswonende studenten gemiddeld circa 9.000 euro hoger uitvallen. De verhouding uit- en thuiswonende studenten is immers 50-50.

In de praktijk stijgt de studieschuld minder hard, omdat een deel van de lagere inkomsten wordt opgevangen door bijvoorbeeld een hogere ouderbijdrage, meer inkomsten uit bijbaantjes of minder consumptieve uitgaven. We gaan in de berekeningen in de volgende paragrafen uit van een gemiddelde stijging van de studieschuld met twee derde van de weggevallen basisbeurs.⁴ De gemiddelde bedragen verschillen per opleidingscategorie omdat universitaire studenten vaker op zichzelf wonen. Dit betekent een stijging van 5.700 euro voor HBO-studenten ($57\% \cdot \frac{2}{3} \cdot 4800 + 43\% \cdot \frac{2}{3} \cdot 13400$) en 7.200 euro voor WO-studenten. Als we vervolgens rekening houden met de verhouding HBO- en WO-studenten, komen we op een gemiddelde stijging van 6.000 euro uit voor alle deelnemers aan het hoger onderwijs.

De gemiddelde studieschuld na afloop van de studie voor de groep studenten met een studieschuld bedraagt op dit moment 15.000 euro.⁵ Voor de gehele groep studenten is de gemiddelde studieschuld 10.000 euro. Een derde van de afgestudeerden leent op dit moment niets. Voor consistentie met eerdere berekeningen beperken we ons in deze notitie tot de groep met een schuld. De gemiddelde schuld verschilt op dit moment tussen HBO'ers en WO'ers.⁶ Het SCP rapporteert op basis van OCW-gegevens dat de gemiddelde schuld onder HBO'ers met een schuld op dit moment 12.300 euro is en onder WO'ers met een schuld 19.200 euro.⁷

Voor alle studenten met een lening gaan de berekeningen in deze notitie dus uit van een totale studieschuld die stijgt van 15.000 naar 21.000 euro, conform het

² Zie o.a. kamerstuk nummer 34035.

³ Bron: ministerie van OCW. In de vorige notitie werden deze bedragen afgerond naar 5000 euro en 13.000 euro.

⁴ Voor de overzichtelijkheid is ervoor gekozen om geen berekeningen te laten zien met het gehele bedrag van de basisbeurs als extra lening. Uiteraard kunnen de uitkomsten geëxtrapoleerd worden naar dit hogere bedrag.

⁵ Bron: ministerie van OCW.

⁶ Ook tussen uit- en thuiswonende studenten kan het huidige schuldniveau verschillen. We beschikken echter niet over betrouwbare gegevens hierover.

⁷ Bron: SCP, De studie waard, juni 2013

uitgangspunt in de eerdere notitie. Wanneer we onderscheid maken tussen HBO'ers en WO'ers, rekenen we met verschillende studieschulden van 18.000 (HBO) en 26.400 euro (WO).

De maximale lening die een student kon aangaan, was onder de oude voorwaarden 77.000 euro.⁸ In het wetsvoorstel studievoorschot wordt dit maximale bedrag verhoogd met 15.000 euro (basisbeurs voor uitwonende plus rente) naar 92.000 euro.

Tabel 1 Samenvatting gebruikte gegevens voor berekeningen

| | Totaal | HBO | WO | Bron |
|--|---------|---------|---------|----------|
| Aantal ingeschrevenen 2012/2013 | 662,800 | 421,500 | 241,300 | CBS |
| Afgestudeerden Bachelor 2012/2013 | 92,428 | 59,316 | 33,112 | CBS |
| Met lening | 67% | 62% | 71% | OCW |
| Zonder lening | 33% | 38% | 29% | |
| Thuiswonend | 50% | 57% | 30% | SCP, OCW |
| Uitwonend | 50% | 43% | 70% | SCP, OCW |
| <i>Kenmerken schuld in huidige stelsel</i> | | | | |
| Gemiddeld schuldbedrag alle afstudeerders | 10,000 | 7,626 | 13,632 | SCP, OCW |
| Met lening | 15,000 | 12,300 | 19,200 | SCP, OCW |
| Maximale schuld | 77,000 | 77,000 | 77,000 | OCW |
| <i>Basisbeurs die wegvalt bij invoering studievoorschot</i> | | | | |
| Gemiddeld | 9,000 | 8,500 | 10,800 | OCW |
| <i>Aanname extra schuld (2/3 van basisbeurs) bij invoering studievoorschot</i> | | | | |
| Gemiddeld | 6,000 | 5,700 | 7,200 | CPB |
| <i>Maximale schuld bij invoering studievoorschot</i> | | | | |
| Alle studenten | 92,000 | 92,000 | 92,000 | OCW |

Effect aanpassing regels voor terugbetaling studieschuld

In het nieuwe systeem blijft de betaling aan rente en aflossing een gelijkblijvend jaarlijks bedrag (annuïteit). Het annuïtaire bedrag is een minimaal terug te betalen bedrag. Eerder aflossen kan. De voorgestelde aanpassingen in de terugbetalingsregels betreffen de draagkrachtdrempel, de maximale aflosquote van het meerkomen en de maximale aflostermijn.⁹

Het voorstel is om de aflosperiode te verlengen van maximaal 15 naar maximaal 35 jaar. Het wetsvoorstel behelst bovendien een hogere draagkrachtdrempel. De

⁸ Bron: ministerie van OCW. Dit bedrag gaat uit van een (minimaal) zeven jaar durende studieperiode, een maximale opname van studielening en collegegeldkrediet en een rente van 2,5%.

⁹ In deze notitie is uitgegaan van een rente die gelijk is aan de contractloonstijging. Dit betekent dat in de berekeningen de rente op de studieschuld wegvalt tegen de stijging van lonen in de toekomst. Deze aanname werd ook gemaakt in de CPB Notities van juni 2013 en mei 2014. Wanneer de rente in de toekomst hoger zal zijn dan de stijgingen van het contractloon, zal per saldo minder worden afgelost en zullen grotere inkomenseffecten optreden.

draagkrachtdrempel voor alleenstaanden zonder kinderen gaat van 84% naar 100% van het wettelijk minimumloon (WML). Voor alleenstaanden met inwonende kinderen onder de 18 jaar en voor koppels wordt deze drempel verhoogd van 120% naar 143% van het WML. Ten slotte daalt de maximale aflosquote meerinkomen in het voorgestelde studievoorschot van 12% naar 4% van het belastbaar huishoudinkomen boven de drempel.

De renteberekening op de studieschuld is nu gebaseerd op staatsobligaties met een gemiddelde looptijd van 3-5 jaar in de maand oktober van het voorgaande jaar (t-1). In het wetsvoorstel studievoorschot wordt de rente op studieleningen gebaseerd op de rente op staatsobligaties met een looptijd van 5 jaar. Bovendien wijzigt de peildatum van oktober in het voorgaande jaar naar de gemiddelde rente over 12 maanden (van oktober t-2 naar september t-1). Het eerste heeft een opwaarts effect op de te betalen rente, het tweede dempt renteschommelingen.

3 Aflossing studieschuld

In deze paragraaf berekenen we voor drie verschillende groepen welk deel van de studieschuld wordt terugbetaald en welk deel van het inkomen extra wordt betaald aan aflossing (Tabel 2).¹⁰ De groepen zijn: alle studenten met een lening, alle HBO'ers met een lening en alle WO'ers met een lening.¹¹

Voor de drie groepen wordt het terugbetaalpercentage berekend van de huidige schulden onder de nieuwe terugbetalingsregels (variant A1-A3). Dit percentage is voor HBO'ers hoger dan voor de WO'ers wanneer van een uniform inkomensprofiel wordt uitgegaan (kolom III).¹² Het percentage aflossing voor de gehele groep zit tussen deze twee percentages in. Als echter rekening wordt gehouden met verschillen in inkomensprofielen tussen HBO'ers en WO'ers (kolom IV, zie de appendix voor een visuele representatie van gemiddelde inkomensprofielen voor koppels en alleenstaanden), dan blijkt de gemiddelde aflossing in beide groepen gelijk te zijn.¹³

¹⁰ De berekeningen zijn, net als in eerdere notitie, gemaakt op basis van data over de inkomens van ruim 14.000 HBO'ers en WO'ers gedurende de levensloop. Het inkomen gedurende de levensloop is bepaald door het koppelen van representatieve gegevens van verschillende, min of meer vergelijkbare individuen in verschillende fasen van hun leven. Dit bestand bevat ook de inkomensgegevens van de (hypothetische) partners van deze personen. Individuen kunnen in dit bestand ook scheiden, migreren of overlijden. Bij overlijden wordt de schuld kwijtscholden. Bij migratie nemen wij aan dat het onmogelijk is de afbetaling te innen. Dit leidt tot een onderschatting van het percentage aflossing aangezien er in de werkelijkheid niets verandert in de terugbetaalverplichting en een gedeelte van de migranten zal afbetalen. Zie R.J. Waaijers en M.H.C. Lever, 16 april 2013, CPB Achtergronddocument, Den Haag, www.cpb.nl.

¹¹ In deze berekening wordt rekening gehouden met de verschillen in afstudeerleeftijd tussen HBO'ers en WO'ers. Een HBO'er studeert op zijn 23ste af, een WO'er op zijn 24ste. Twee jaar hierna begint de aflosperiode.

¹² In deze kolom wordt met alle inkomens van alle 13.000 hoger opgeleiden in het Lever/Waaijers-bestand rekening gehouden.

¹³ In deze kolom wordt alleen rekening gehouden met de inkomens van HBO'ers waar het de schuld van HBO'ers betreft en met de (hogere) inkomens van WO'ers waar het de schuld van WO'ers betreft.

Het hogere schuldbedrag van WO'ers wordt gecompenseerd door hun hogere inkomensprofiel.¹⁴

Voor alle groepen daalt het terugbetaalpercentage wanneer de schulden stijgen naar aanleiding van het afschaffen van de basisbeurs (variant B1-B3).¹⁵ Toch geldt ook hier dat, als rekening wordt gehouden met de verschillen in inkomens, HBO'ers en WO'ers bijna hetzelfde percentage schulden aflossen. Het inkomenseffect over de levensloop is ook gelijk voor deze groepen, namelijk -0,2% van het inkomen (kolom V).¹⁶

Als alle studenten thuis zouden wonen, dan zou het terugbetaalpercentage stijgen (variant T1-T3). De additionele schuld voor thuiswonenden is lager dan voor uitwonenden en dus zijn de terugbetaalpercentages in dit scenario hoger dan in panel 2. Ook in dit scenario ontlopen de terugbetaalpercentages van HBO'ers en WO'ers elkaar niet.

Als alle studenten uitwonend zouden zijn, dan dalen de terugbetaalpercentages ten opzichte van eerdere varianten (variant U1-U3). Rekening houdend met het gemiddeld lagere HBO-inkomen hebben uitwonende HBO'ers de laagste terugbetaalkans (83%). Bij deze hogere schuld niveaus verschillen de aflospercentages tussen HBO'ers en WO'ers. Uitwonende WO'ers betalen 87% van hun schulden terug. De inkomenseffecten zijn het sterkst voor uitwonende studenten, conform het hogere schuld niveau (-0.3% van het levensloopinkomen).

¹⁴ Het getal in kolom III voor alle studenten met schuld is niet hetzelfde als het gemiddelde voor de subgroepen in kolom IV vanwege de scheve verdeling aan schulden. Kennelijk is de verdeling van schulden grofweg in lijn met de inkomensverdeling (hoge schulden, hoge inkomens). Dit verhoogt het percentage aflossingen licht.

¹⁵ Variant B1 komt overeen met variant A25 in de CPB notitie van mei 2014. Alle overige varianten in Tabel 2 zijn niet eerder weergegeven.

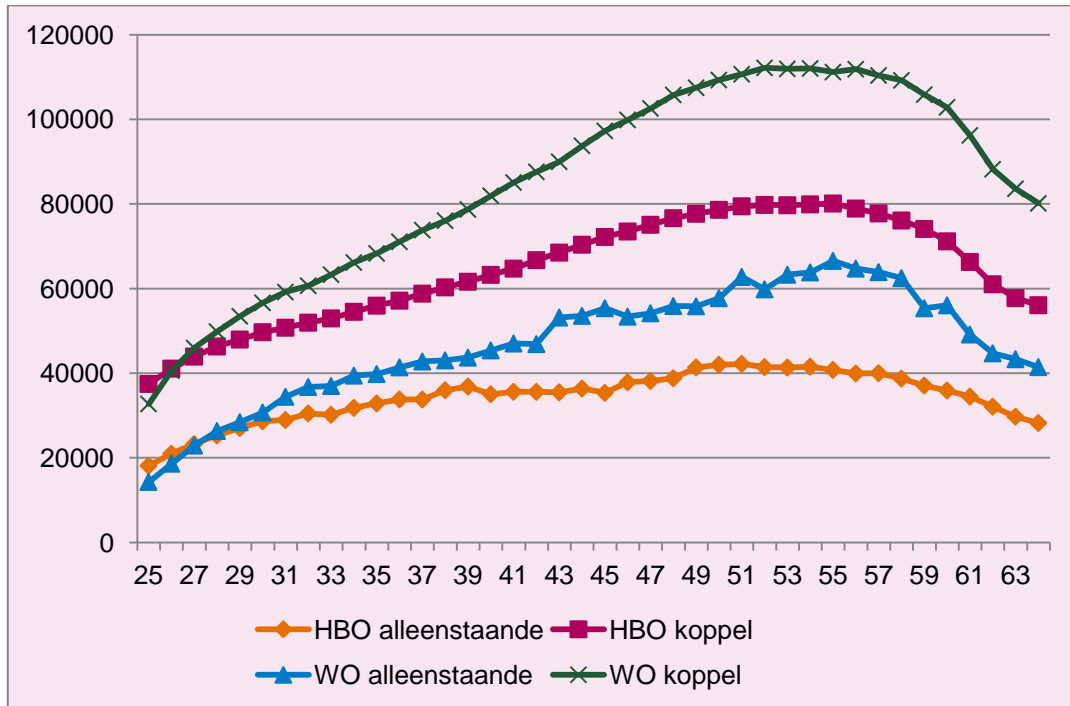
¹⁶ In kolom V wordt het mediane inkomenseffect over de levensloop (hier: vanaf 25ste tot en met 65ste jaar) van de variant weergegeven ten opzichte van de variant in paneel 1 (A-varianten). Daarbij gaan we uit van inkomenseffecten op huishoudniveau en nemen wij het belastbaar inkomen uit werk en woning (Box 1) als uitgangspunt.

Tabel 2 Effecten van studievoorschot op totale aflossing schuld

| Variant | I Subgroep | II Studieschuld | III Totale aflossing schuld (uniform inkomensprofiel) | IV Totale aflossing schuld (gedifferentieerd inkomensprofiel)* | V Mediane inkomenseffect aflossing t.o.v. A-variant† |
|--|-------------------------------|-----------------|---|--|--|
| <i>1. Variant studievoorschot zonder afschaffing basisbeurs</i> | | | | | |
| A1. | Alle studenten met een lening | 15.000 | 91% | | |
| A2. | HBO'ers met een lening | 12.300 | 93% | 92% | |
| A3. | WO'ers met een lening | 19.200 | 88% | 92% | |
| <i>2. Variant studievoorschot met afschaffing basisbeurs (aanname dat 2/3 wordt bijgeleend)</i> | | | | | |
| B1.(A25) [#] | Alle studenten met een lening | 21.000 | 86% | | -0,2% |
| B2. | HBO'ers met een lening | 18.000 | 89% | 87% | -0,2% |
| B3. | WO'ers met een lening | 26.400 | 81% | 88% | -0,2% |
| <i>3. Scenario studievoorschot met alle studenten thuiswonend (aanname dat 2/3 basisbeurs wordt bijgeleend)</i> | | | | | |
| T1. | Alle studenten met een lening | 18.200 | 89% | | -0,1% |
| T2. | HBO'ers met een lening | 15.500 | 91% | 90% | -0,1% |
| T3. | WO'ers met een lening | 22.400 | 85% | 90% | -0,1% |
| <i>4. Scenario studievoorschot met alle studenten uitwonend (aanname dat 2/3 basisbeurs wordt bijgeleend)</i> | | | | | |
| U1. | Alle studenten met een lening | 23.900 | 84% | | -0,3% |
| U2. | HBO'ers met een lening | 21.200 | 86% | 83% | -0,3% |
| U3. | WO'ers met een lening | 28.100 | 79% | 87% | -0,3% |
| In deze hele tabel wordt uitgegaan van een maximale aflosperiode van 35 jaar, een draagkrachtdrempel van 100% WML en een maximale aflosquote meerinkomen van 4%. | | | | | |
| [#] Variant B1 kwam in de CPB notitie van mei 2014 voor als variant A25. De overige varianten zijn niet eerder gepresenteerd, | | | | | |
| * In kolom IV wordt alleen met HBO-inkomensprofielen rekening gehouden bij de HBO-schuld en met WO-profielen bij de WO-schuld. | | | | | |
| † Berekend als (totale aflossing basispad voor die groep – totale aflossing variant voor die groep) / levensloopinkomen. Levensloopinkomen van leeftijd 25 tot 65. | | | | | |

Appendix

Figuur 1 Gemiddelde huishoudinkomens voor HBO'ers en WO'ers over de levensloop
(bron: Lever/ Waaijers bestand, CPB)





Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

November 2014