

Afloskorting bij versneld aflossen

Maatregel

Studenten die onder het afgeschafte leenstelsel een studieschuld hebben opgebouwd krijgen de gelegenheid eenmalig in de eerste 10 jaar van de aflofase een extra aflossing te doen met korting (verder: afloskorting). Voor oud-studenten die al in de aflofase zitten, geldt 10 jaar na inwerkingtreding van deze maatregel.

1: Een extra aflossing met een korting van 50 procent. Dat betekent bijvoorbeeld dat bij een extra aflossing van 10.000 euro er 10.000 euro extra van de studieschuld wordt kwijtgescholden.

2: Een extra aflossing met een korting van 33 procent. Dat betekent bijvoorbeeld dat bij een extra aflossing van 10.000 euro er 5.000 euro extra van de studieschuld wordt kwijtgescholden. Met andere woorden; 15.000 euro studieschuld kan met 10.000 euro worden afgelost (33 procent korting).

	2024	2025	2026	2027	Struc	Cumulatief
Maatregel 1 – Aflossen met 50 procent korting	-	-	n.b.	n.b.	0	10.000
Maatregel 2 – Aflossen met 33 procent korting	-	-	n.b.	n.b.	0	6.700

3. Bedragen x mln

Toelichting

Algemeen

Deze maatregelen gelden voor studenten die onder het afgeschafte leenstelsel een studieschuld hebben opgebouwd. In deze maatregelen gaat het om de volledige studieschuld. Dus ook studieschuld opgebouwd voor de invoering van het studievoorschot en studieschuld opgebouwd na de herinvoering van de basisbeurs. Het is voor DUO niet mogelijk om hierin onderscheid te maken. In de berekening zijn alleen studenten meegenomen die een diploma hebben gehaald. Studenten die geen diploma halen, krijgen geen mogelijkheid om versneld af te lossen met korting. Hierbij wordt aangesloten bij de tegemoetkoming en de nieuwe basisbeurs waar ook een diploma eis geldt.

Een afloskorting kan op veel verschillende manieren worden vormgegeven. Daarbij zijn een aantal parameters van belang.

- Doelgroep: Een regeling kan kiezen welke periode een student studiefinanciering heeft ontvangen voor het volgen van hoger onderwijs onder het regime van het studievoorschot. Dit is minimaal 1 maand. Hiervoor kan ook een andere afbakening worden gekozen.
- Kortingspercentage: Een regeling kan voorzien in elk denkbaar percentage. Een hoger percentage biedt een grotere stimulans om versneld af te lossen en levert de student meer financieel voordeel. Een hogere percentage is duurder voor de overheid.
- Eenmalig of periodiek extra aflossen: Een eenmalige extra aflossing met korting is veel minder complex uit te voeren dan de mogelijkheid voor studenten om periodieke extra af te lossen met korting. Het nadeel is dat dit minder flexibel is voor oud-studenten.
- Aflossingsperiode: Een regeling kan extra aflossing mogelijk maken gedurende de volledige aflofase van 15 jaar of 35 jaar of hieraan een kortere termijn verbinden. Het doel van deze maatregel is een stimulans aan oud-studenten te bieden om de studieschuld versneld af te lossen. Bij dit doel past extra aflossen met korting in de eerste aantal jaren van de afloperiode.

In dit fiche zijn twee varianten berekend met de volgende aannames.

- Doelgroep: Alle studenten die minstens 1 jaar onder het leenstelsel hebben gestudeerd en een studieschuld hebben, hebben recht op deze regeling. Studenten die geen diploma halen, krijgen geen mogelijkheid om versneld af te lossen met korting.
- Kortingspercentage: In deze maatregelen zijn twee varianten berekend met twee kortingspercentages: maatregel 1 met 50 procent korting en maatregel 2 met 33 procent korting.
- Eenmalig of periodiek extra aflossen: In beide maatregelen is gerekend met een eenmalige extra aflossing met korting.
- Afloperiode: In beide maatregelen is gerekend met een aflossing in de eerste 10 jaar van de afloperiode (dus na aanloopfase). Voor oud-studenten die al in de aflofase zitten, geldt 10 jaar na inwerkingtreding van deze maatregel.

Voor- en nadelen afloskorting

- Deze maatregel biedt een stimulans aan de oud-student om de studieschuld versneld extra af te lossen.
- De afloskorting biedt een extra financieel voordeel aan oud-ho-studenten bovenop de tegemoetkoming die al van de studieschuld wordt afgetrokken. De afloskorting biedt ook een extra financieel voordeel bovenop normaal (versneld) aflossen. Bij versneld aflossen dalen de maandlasten of de terugbetaaltermijn.
- De aankondiging van een afloskorting zal mogelijk het gevolg hebben dat oud-studenten de zogenaamde 'jokerjaren' inzetten en de aflossing maximaal 60 maanden pauzeren. In deze periode kunnen zij sparen om in één keer een groot bedrag met korting af te lossen. Het is (nagenoeg) onmogelijk om dit te verbieden als voorwaarde van een afloskorting. Sommige oud-studenten hebben bijvoorbeeld al jokerjaren ingezet.
- De aankondiging van een afloskorting heeft hoogstwaarschijnlijk tot gevolg dat studenten die nog leenrechten hebben de resterende periode maximaal lenen, zodat zij (met dit bedrag) de studieschuld vervolgens met korting kunnen terugbetalen. Dit is oneigenlijk gebruik, maar mogelijk niet te voorkomen doordat de opgebouwde studieschuld niet beperkt kan worden tot 1 september 2023.
- De afloskorting is begunstigend voor oud-studenten met een lening. Studenten die dezelfde basisbeurs hebben misgelopen, maar die niet of minder hebben geleend door bijvoorbeeld meer te werken, thuis te blijven wonen, zuiniger te leven of door een hogere bijdrage van de ouders, profiteren niet of minder.
- Deze maatregel heeft een denivellerende werking. Oud-studenten met hoge inkomens en/of vermogende ouders of familieleden zullen voornamelijk van deze maatregel profiteren. De reguliere schenkingsregels vanuit de belastingwetgeving zijn wel van toepassing als derden de studieschuld voor de oud-student aflossen.
- De afloskorting is een gedeeltelijke kwijtschelding van de studieschuld. De kosten hiervoor moeten uit de OCW-begroting worden gefinancierd.
- Bij de invoering van deze maatregel zijn er ook oud-studenten die al (extra) hebben afgelost op hun studieschuld. Bij het overgangsrecht moet bepaald worden of zij per terugwerkende kracht ook recht hebben op een afloskorting over het al afgeloste deel. Een dergelijke regeling zou bijzonder complex zijn.

Toelichting op berekening

- Het is complex om de totale kosten van deze maatregel te ramen. Ten eerste omdat het moeilijk is een inschatting te maken wat de totale schuld van deze groep is omdat veel van deze studenten nu nog studeren. De maatregel beïnvloedt het toekomstige leengedrag van studenten die nog resterende leenrechten hebben.
- Ten tweede is het moeilijk een inschatting te maken in welke mate studenten van deze maatregel gebruik gaan maken en het tijdspad waarin deze extra aflossingen gaan plaatsvinden.
- In de raming is daarom alleen een maximum cumulatief bedrag opgenomen. Dat betekent het bedrag als de volledige openstaande studieschuld met afloskorting wordt afgelost. Hierbij wordt uitgegaan van een totaal schuldbedrag van de leenstelselgeneratie van 20 miljard euro. Het is niet mogelijk om tot een raming van incidentele kosten over de jaren te komen.
- Deze maatregel geldt voor een generatie, waardoor er geen structurele kosten zijn. De kosten zijn incidenteel. De verwachte looptijd van deze regeling is ongeveer 25 jaar. Ongeveer 80 procent van de rechthebbenden is reeds afgestudeerd en kan bij inwerkingtreding gelijk gebruik maken van de regeling.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Om de leenstelselgeneratie extra tegemoet te komen, kan deze maatregel redelijk doeltreffend zijn. Er zijn echter ook andere mogelijkheden die makkelijker uitvoerbaar zijn en meer doeltreffend zijn omdat ook minder vermogende oud-studenten in dezelfde mate van die maatregelen kunnen profiteren. Denk bijvoorbeeld aan een afslag op de rente of het verhogen van de tegemoetkoming.

Deze maatregel lijkt niet doelmatig te zijn. De uitvoeringskosten zijn hoog. Bovendien zullen studenten die nog leenrechten over hebben mogelijk maximaal lenen, omdat zij slechts een gedeelte hoeven terug te betalen. Dit zou de maatregel zeer ondoelmatig maken. Bij deze maatregel is daarom oneigenlijk gebruik een groot aandachtspunt.

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel zou een zeer zware aanpassing van het systeem van DUO vereisen. De invoering vergt meerdere jaren voorbereiding en is mede afhankelijk van het voorliggende werk bij DUO, zoals onder meer de tegemoetkoming van de leenstelselstudenten die op de planning staat per januari 2025. Daarnaast is er mogelijk overgangsrecht nodig voor de studenten uit de doelgroep die reeds hun studieschuld hebben afgelost, dit maakt de uitvoering voor DUO nog complexer.

In de doelgroep van deze maatregel zitten studenten die hun gehele studie onder het leenstelsel hebben gestudeerd, maar er zitten ook studenten tussen die maar een jaar onder dit stelsel vielen. Daarnaast speelt er ook nog het probleem van jokerjaren. Bij voorkeur zou de invulling van deze maatregel hier zoveel mogelijk rekening mee houden, bijvoorbeeld door delen van de leensom uit te zonderen van de maatregelen. Dit is niet of nauwelijks mogelijk. Hoe specifieker deze maatregel wordt ingevuld, hoe complexer de uitvoering voor DUO wordt.

Deze maatregel is complexer uit te voeren dan het verlagen van de rente voor deze groep studenten of het verhogen van de tegemoetkoming.

DUO denkt dat afhankelijk van de hierboven genoemde specificaties waaraan een dergelijke maatregel toe zou verplichten, de incidentele kosten voor de noodzakelijke systeemaanpassingen tussen de 15.000 en 25.000 uur bedragen. Dit levert een doorlooptijd van 12 tot 24 maanden op.

DUO verwacht dat de structurele kosten aanzienlijk zijn, en stelt deze op tenminste 1,5 miljoen euro per jaar, waarbij nog geen rekening is gehouden met de extra werkzaamheden van de hiervoor genoemde mogelijke specificaties als het niet mogen inzetten van jokerjaren, eventueel overgangsrecht voor studenten die al betaald hebben etc.

Overige opmerkingen; bv. wetstechnische aspecten en overige risico's

Een dergelijke maatregel betekent een aanpassing van de wet, waarvoor gemiddeld twee jaar staat.

Een afloskorting bij versneld aflossen die specifiek voor leenstelselstudenten geldt, kent mogelijk een juridisch risico. De groep die enige tijd onder het leenstelsel studeerde heeft, als het gaat om studieschuld, overeenkomsten met mbo-studenten en ho-studenten die geheel onder het oude of het nieuwe basisbeursstelsel vallen:

- Voor alle groepen is of was het mogelijk om als onderdeel van de studiefinanciering een rentedragende lening af te sluiten. Zowel de basislening, de aanvullende lening als de lening die gedurende 3 jaar na de prestatiebeursperiode beschikbaar is, zijn of waren beschikbaar voor alle groepen (oud-)studenten, ongeacht of zij onder het leenstelsel studeerden.
- Ook geldt voor alle groepen dat als de prestatiebeurs¹ wegens het niet behalen van een diploma niet kan worden omgezet in een gift, de prestatiebeurs een lening blijft waarover rente is verschuldigd.

Er zijn ook verschillen; tijdens het leenstelsel was de maximale basislening hoger en is de gemiddelde studieschuld gestegen.² Dit neemt niet weg dat de studieschuld van (oud-)studenten, voor een substantieel deel los kan worden gezien van het wel of niet onder het leenstelsel hebben gestudeerd. Dit maakt het wenselijk om nader onderzoek te doen naar de juridische houdbaarheid van een afloskorting specifiek voor leenstelselstudenten, in het licht van het beginsel van gelijke behandeling.

Daarnaast kan een dergelijke afloskorting beschouwd worden als een vorm van onverplichte tegemoetkoming. Opgemerkt wordt dat de Raad van State kritisch is op het bieden van een

onverplichte tegemoetkoming. Dat scheidt immers verwachtingen en is op de lange duur niet vol te houden, het legt immers een groot beslag op de financiële slagkracht van de overheid. Een aflofkorting voor de leenstelselgeneratie is niet in lijn met het appèl van de Raad van State om hier zeer terughoudend mee om te gaan.

¹ Van de prestatiebeurs maken de aanvullende beurs, het OV-studentenreisproduct en de basisbeurs (voor zover genoten) deel uit.

² De maximale basislening is bij de invoering van het leenstelsel verhoogd met het bedrag van de basisbeurs voor uitwonenden en is bij de afschaffing van het leenstelsel met dat bedrag verlaagd. Voor de stijging van de gemiddelde studieschuld zie Kamerstukken II 2022/23, 36 229, nr. 3, p. 4-5.