



Terugbetalen studieleningen

Oud-studenten die in 2012 zijn begonnen met aflossen betalen hun studieschuld ongeveer conform verwachting terug.

Na zeven jaar in de aflosfase is de schuld met 36% verminderd.

De onderzochte groep valt nog onder de oude aflosregels. Er is nog geen informatie beschikbaar over aflossingen van studenten die vallen onder de in 2015 ingevoerde Wet studievoorschot.

Goede monitoring is van groter belang geworden.

Door de automatisering van de draagkrachtregeling is het aflossingspercentage gevoeliger geworden voor dalende inkomens of stijgende rente.

CPB Notitie

Bas Scheer, Derk Visser

april 2020

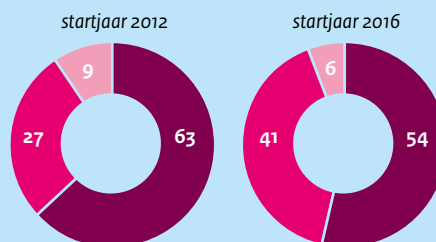
Terugbetalen studieschuld

Oud-studenten lossen een groter deel van de totale studieschuld vrijwillig (extra) af, en minder via maandelijkse vaste bedragen. Deze ontwikkeling verschilt sterk tussen opleidings-niveaus

Meer vrijwillig afgelost

verdeling totaal afgelost bedrag na drie jaar (in %)

■ via maandbedrag
■ vrijwillig (extra) afgelost
■ via deurwaarder

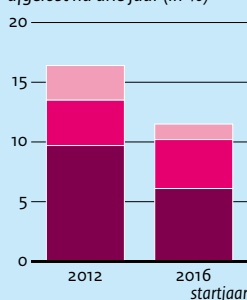


door afronding tellen de percentages niet op tot 100

Mbo

Oud-mbo-studenten betalen lagere maandbedragen

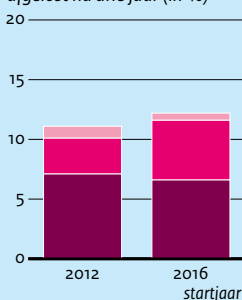
afgelost na drie jaar (in %)



Hbo

Oud-hbo-studenten lossen meer vrijwillig af

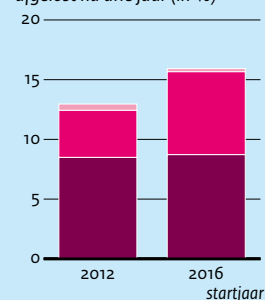
afgelost na drie jaar (in %)



Wo

Oud-wo-studenten lossen het meest vrijwillig af

afgelost na drie jaar (in %)



Draagkrachtregeling

Recent begonnen aflossers maken meer gebruik van deze regeling; hij wordt automatisch toegepast en de inkomensdrempel is verlaagd. Mensen met lage inkomens hoeven dan minder af te lossen totdat zij meer gaan verdienen

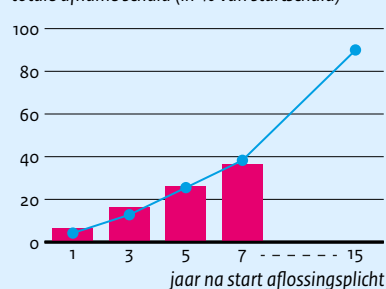
Met name onder oud-mbo'ers leidt dit tot minder deurwaarderstrajecten

Aflossingen volgens verwachting

Gekeken naar de groep die in 2012 aflossingsplichting werd

■ afgelost
● verwachting

totale afname schuld (in % van startschuld)



Aflossers

602.000

Aantal oud-studenten die tussen 2012 en 2018 aflossingsplichtig werden en hun totale startschuld

Studieschuld

€ 9,7 mld

Betere monitoring

Het aflossingspercentage is gevoeliger geworden voor dalende inkomens of hogere rente door de toename in het gebruik van de draagkrachtregeling. Monitoring is daarom van groter belang

1 Samenvatting

Oud-studenten die in 2012 zijn begonnen met aflossen betalen hun studieschuld ongeveer conform verwachting terug. Na zeven jaar in de aflofase is de schuld, inclusief herberekeningen van de openstaande schuld, met 36% verminderd. Dat is 2%-punt minder dan verwacht op basis van een eerdere CPB-notitie over dit onderwerp. Ruim een derde van de oud-studenten heeft zijn of haar studieschuld vanaf 2012 binnen zeven jaar al volledig afgelost. De onderzochte groep valt nog onder de oude aflosregels. Er is nog geen informatie beschikbaar over aflossingen van studenten die vallen onder de in 2015 ingevoerde Wet studievoorschot, omdat de aflofase pas twee tot drie jaar na het afronden van de studie begint.

Maandelijks terugbetalingen worden vaker verlaagd door toegenomen gebruik van de draagkrachtregeling. Dankzij deze regeling hoeven aflossers met een laag inkomen minder (of niet) af te lossen per maand. Dit komt vooral voor aan het begin van de arbeidsmarktcarrière, wanneer inkomens nog niet zo hoog zijn. We zien dat de maandelijks terugbetalingen van oud-studenten die in 2012 zijn begonnen met aflossen minder vaak werden verlaagd dan die van oud-studenten die recenter zijn begonnen met aflossen. Dit zorgt er niet direct voor dat het aflossingspercentage aan het eind van de aflossingstermijn lager uitkomt, omdat in mindering gebrachte bedragen over de resterende termijn moeten worden terugbetaald, mits het inkomen dat toelaat. Daarnaast kan er vrijwillig worden afgelost, wat tegenwoordig meer gebeurt.

Door de toename in gebruik van de draagkrachtregeling is het aflossingspercentage gevoeliger geworden voor dalende inkomens of stijgende rente. Daarom is het belangrijker geworden om aflossingen te monitoren. Op dit moment is de rente laag en nemen de gemiddelde inkomens van de aflossers toe. Maar door dalende inkomens of een oplopend rentepercentage, bijvoorbeeld als gevolg van de coronacrisis, vallen (tijdelijk) meer debiteuren onder de draagkrachtregeling, wat zal leiden tot minder aflossingen. Hierbij is vooral de groep mbo'ers met een studieschuld relevant, omdat het aandeel van deze groep in de totale schuld is toegenomen, evenals het gebruik van de draagkrachtregeling.

Er zijn twee belangrijke verklaringen voor de toename van het recht op en het gebruik van de draagkrachtregeling. Ten eerste is de draagkrachtdrempel in 2012 verlaagd voor nieuwe aflossers en zijn steeds meer oud-studenten hieronder gaan vallen. Ten tweede is de draagkrachtregeling begin 2017 geautomatiseerd, waardoor debiteuren niet langer zelf een aanvraag hoeven te doen. Vooral onder mbo'ers is het effect van de automatisering groot. Dit suggereert dat er onder de groep mbo'ers meer debiteuren zijn die voorheen wel aanspraak konden maken op de draagkrachtregeling, maar geen aanvraag deden. De automatisering van de regeling zorgt er waarschijnlijk ook voor dat debiteuren minder snel in een deurwaarderstraject komen.

De ontwikkeling in aflossingen verschilt tussen opleidingsniveaus. Mbo'ers lossen recentelijk minder af, hbo'ers en wo'ers juist meer. We zien dat oud-studenten van het mbo die in 2016 zijn begonnen met aflossen minder via maandbedragen aflossen dan degenen die begonnen in 2012, waardoor de totale aflossing van deze groep is afgenomen. Daarnaast zijn minder betalingen in een deurwaarderstraject terechtgekomen. Hbo'ers en wo'ers zijn meer vrijwillig gaan aflossen, vergeleken met het cohort van 2012. Daardoor is de totale aflossing van deze groep toegenomen.

Het inkomen van aflossers is negatief beïnvloed door de crisis, maar heeft zich hersteld. Het inkomen van het cohort dat in 2012 begon met aflossen heeft in het vierde jaar van de aflofase duidelijk last gehad van de economische crisis, in dat jaar daalde het gemiddelde inkomen met ongeveer 3,5%. De laatste jaren groeit het inkomen weer, met rond de 6,5% per jaar. Bij recentere afloscohorten heeft de crisis vooral effect gehad op de eerste jaren van de aflofase, maar ook bij deze groepen groeit het inkomen de laatste jaren weer.

2 Inleiding

In 2017 rapporteerden veel kranten dat het terugbetalen van studieschulden een groeiend probleem is (ANP, 2017). Veel oud-studenten zouden hun studieschuld niet volledig kunnen betalen, omdat hun inkomen te laag is om aan de maandelijkse verplichting (het bedrag dat nodig is om in 15 jaar de studieschuld in gelijke delen geheel terug te betalen) te voldoen. Aflossers met een laag inkomen hoeven dankzij de draagkrachtregeling niet de volledige maandelijkse verplichting terug te betalen, maar slechts zoveel als zij volgens deze regeling kunnen missen. Het niet-betaalde deel van de maandelijkse verplichting blijft staan als schuld. Dit kan later worden terugbetaald, als het inkomen is gestegen. Het is dus lastig om afspraken te doen over de totale terugbetalingen op basis van één momentopname. Het gaat immers niet alleen om het inkomen van de debiteuren nu, maar ook voor de rest van de aflossingstermijn. De vraag of er voldoende wordt afgelost is dus niet zo simpel als het lijkt. In deze notitie proberen we een volledig beeld te geven van de aflossingen van alle personen die zijn begonnen met aflossen tussen 2012 en 2018.

In deze notitie geven we antwoord op de volgende vijf vragen:

1. Hoe verhoudt de afgeloste studieschuld zich tot het verwachte aflossingspercentage?
2. Hoeveel betalen aflossers af via maandbedragen, en hoeveel vrijwillig?
3. Hoeveel aflossers vallen onder de draagkrachtregeling?
4. Hoe hoog zijn de inkomens van aflossers, zijn ze gedaald na de crisis?
5. Wat betekent de lage rente voor de maandelijkse terugbetalingen?

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft het CPB gevraagd om dit te onderzoeken. De resultaten hiervan presenteren we in deze notitie. Hierbij maken we gebruik van data over aflossingen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). De focus van ons onderzoek ligt op de aflossingen van de huidige debiteuren. Met de data van DUO kunnen we de aflossingen van alle personen in kaart brengen die startten met aflossen tussen 2012 en 2018. Deze aflossingen kunnen we volgen over meerdere jaren, waardoor we een completer beeld krijgen van de terugbetalingen aan DUO. Het in 2015 ingevoerde leenstelsel is voor deze aflossers niet relevant, omdat ze vrijwel allemaal nog onder de oude aflosregelingen vallen. Aflossers onder het nieuw ingevoerde leenstelsel zijn er nog nauwelijks, omdat deze voor het overgrote deel nog studeren en de aflofase pas twee tot drie jaar na het einde van de studie begint.

In deze notitie beantwoorden we de onderzoeksvragen stapsgewijs. In paragraaf 3 zetten we eerst de terugbetaalregels op een rij. Hierbij focussen we op de terugbetaalregels die gelden voor personen die begonnen zijn met aflossen tussen 2012 en 2018, omdat we over die periode gegevens hebben over terugbetalingen van alle debiteuren van DUO. Hoewel we de maandelijkse aflossingen slechts vanaf 2012 kunnen volgen, geeft onze dataset een gedetailleerd beeld van de inkomens en afbetalingen van recent begonnen aflossers. Zo kunnen we bijvoorbeeld voor de aflossers die begonnen in 2012 zeven jaar lang hun inkomen en terugbetalingen volgen. Later begonnen aflossers kunnen we korter volgen, maar door deze te vergelijken met eerdere aflossers kunnen we ontwikkelingen in inkomen en terugbetalingen in kaart brengen. In paragraaf 4 geven we een overzicht van de door DUO geleverde data. Ten slotte presenteren we in paragraaf 5 de antwoorden op de bovenstaande vragen in zes subparagrafen.

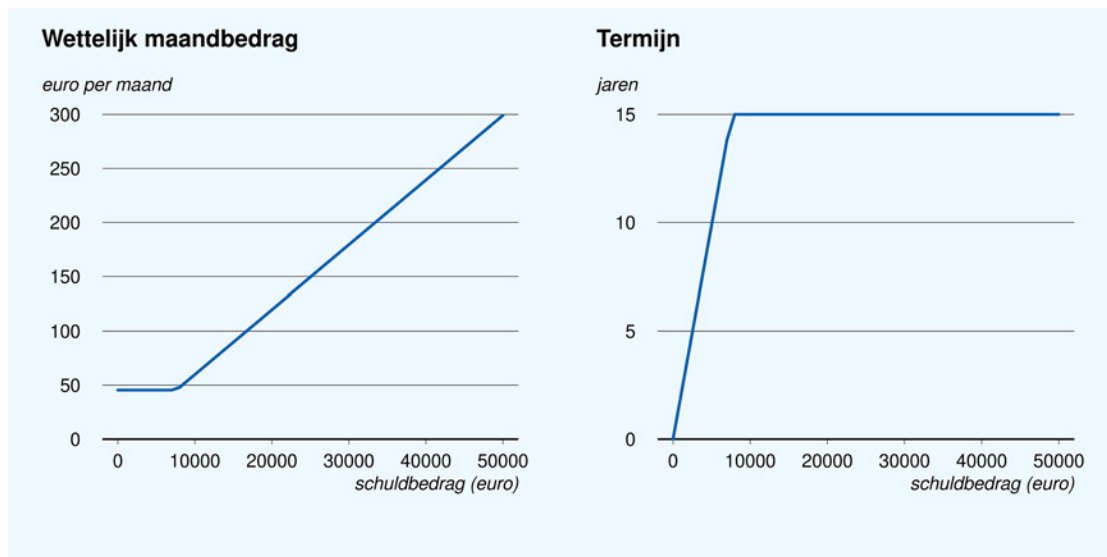
3 Terugbetaalregels studieschuld

Iedereen met een studieschuld is verplicht deze terug te betalen. Nadat de studiefinanciering is gestopt, begint op 1 januari van het daaropvolgende jaar de aanloofase. Dit is een periode van twee jaar waarin nog niet hoeft te worden terugbetaald. Daarna begint de aflofase. Vanaf dan is de debiteur verplicht om DUO maandelijks een bedrag terug te betalen. In deze notitie brengen we de aflofase in kaart van debiteuren die begonnen zijn met aflossen tussen 2012 en 2018. In deze paragraaf bespreken we de terugbetaalregels die voor hen gelden. De verschillen tussen deze terugbetaalregels en de nieuwe, onder de Wet studievoorschot geïntroduceerde, regels bespreken we in subparagraaf 3.4.

3.1 Uitgangspunt: vast maandbedrag

Het uitgangspunt is om de studieschuld met een vast maandelijks bedrag terug te betalen. Dit is het wettelijk maandbedrag: een annuïteit berekend op basis van het uitstaande schuldbedrag, de rente en de resterende termijn. Als de oud-student elke maand het wettelijk maandbedrag betaalt, dan lost deze de schuld precies af in de resterende termijn. Standaard wordt hierbij de maximale aflossingstermijn van 15 jaar gehanteerd bij aanvang van de aflofase. Bij een studieschuld van bijvoorbeeld 15.000 euro hoort, bij een rente van 1%, een maandelijks terugbetaling van ongeveer 90 euro (figuur 3.1 links). Het wettelijke maandbedrag heeft een minimum van 45 euro. Lage studieschulden, met een wettelijk maandbedrag onder de 45 euro, worden over een kortere termijn terugbetaald (figuur 3.1 rechts). Dit betekent dat een studieschuld van 1.000 euro wordt afbetaald in 2 jaar, 2.000 euro in 4 jaar, 3.000 euro in 6 jaar, enzovoort. Studieschulden van 8.000 euro en hoger worden in de maximale termijn van 15 jaar afgelost.

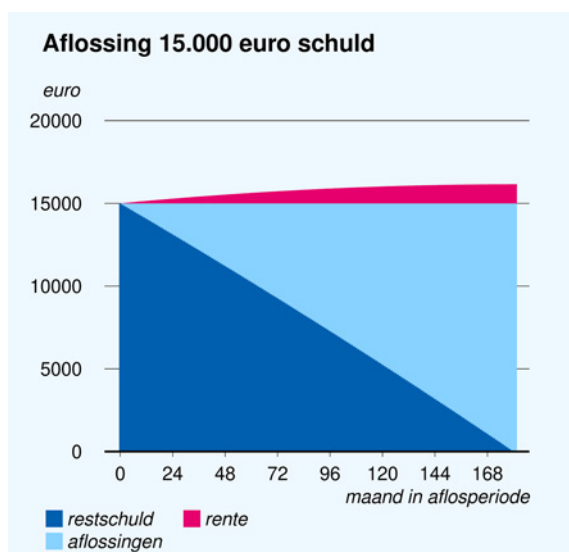
Figuur 3.1 Wettelijk maandbedrag en aflossingstermijn bij verschillende schuldbedragen



Noot: bij een rente van 1% op jaarbasis.

De maandelijks termijnbetaling bestaat uit een deel aflossing en een deel rente. De rente wordt 5 jaar vastgezet bij aanvang van de aanloofase. Elke keer als deze rentevaste termijn verloopt, wordt de rente herberekend en weer voor 5 jaar vastgezet. In figuur 3.2 illustreren we het terugbetalen van 15.000 euro, met 1% rente op jaarbasis, in 180 maandbedragen van 89,74 euro. In de 180^e maand is de schuld precies afgelost. De debiteur heeft dan 16.154 euro betaald: 15.000 euro aan aflossingen en 1.154 euro aan rente.

Figuur 3.2 Voorbeeld: 15.000 euro schuld afgelost in 180 maandbedragen



Noot: rente van 1% op jaarbasis over de gehele termijn. Maandelijks maandbedrag (aflossingen + rente) is in dat geval €89,74.

Debiteuren kunnen een aflosvrije periode aanvragen, waarin zij tijdelijk geen terugbetalingen hoeven te doen. Dit kan voor een maximum van 60 maanden (vijf jaar), in één keer of verspreid over meerdere perioden. Hiervoor hoeft geen reden te worden opgegeven. De rente blijft tijdens deze aflosvrije periode wel doorlopen. De maximale terugbetalingsperiode wordt verlengd met het aantal aflosvrije maanden dat is ingezet, dus het aanvragen van een aflosvrije periode zorgt er niet voor dat de termijn waarover de studieschuld moet worden terugbetaald, afneemt.

3.2 De draagkrachtregeling

Dankzij de draagkrachtregeling hoeven aflossers met een laag inkomen minder (of niet) af te lossen per maand. Debiteuren betalen het wettelijk maandbedrag alleen als hun huishoudensinkomen dat toelaat. Hoeveel iemand maandelijks kan terugbetalen, wordt de draagkracht genoemd. Dit wordt berekend uit het inkomen.¹ Als de draagkracht lager is dan het wettelijk maandbedrag hoeft de debiteur minder te betalen. Het maandbedrag dat uit de draagkrachtberekening komt, wordt het berekend maandbedrag genoemd. Bij een inkomen van 30.000 euro is de draagkracht van een alleenstaande zonder kinderen bijvoorbeeld 208 euro.² Dit is het maximale maandbedrag dat per maand betaald moet worden. DUO stelt de draagkracht van het aankomende jaar vast met het laatst bekende verzamelinkomen van twee jaar eerder. In het eerste jaar van de aflofsfase wordt dus gerekend met het inkomen van het jaar na beëindigen van de studiefinanciering: twee jaar geleden. De draagkrachtberekening wordt elk jaar opnieuw uitgevoerd met het dan bekende inkomen.³

De draagkracht is het maximale maandbedrag dat een debiteur per maand moet betalen. Als het wettelijk maandbedrag hoger is hoeft deze persoon minder dan het wettelijk maandbedrag te betalen, namelijk de draagkracht (in het voorbeeld hierboven 208 euro²). Voor zeer lage inkomens geldt een draagkrachtvrije voet: tot dat bedrag is de draagkracht 0 euro. Voor alleenstaanden zonder kinderen betreft dat inkomens lager dan

¹ DUO gebruikt hiervoor het verzamelinkomen: de som van het belastbaar inkomen uit box 1, 2 en 3.

² Onder de CATS-regels. CATS staat voor Collegegeld, Aanvullende beurs en Terugbetaling Studieschulden). De CATS-regels gelden voor iedereen die na 2009 voor het eerst studiefinanciering ontving.

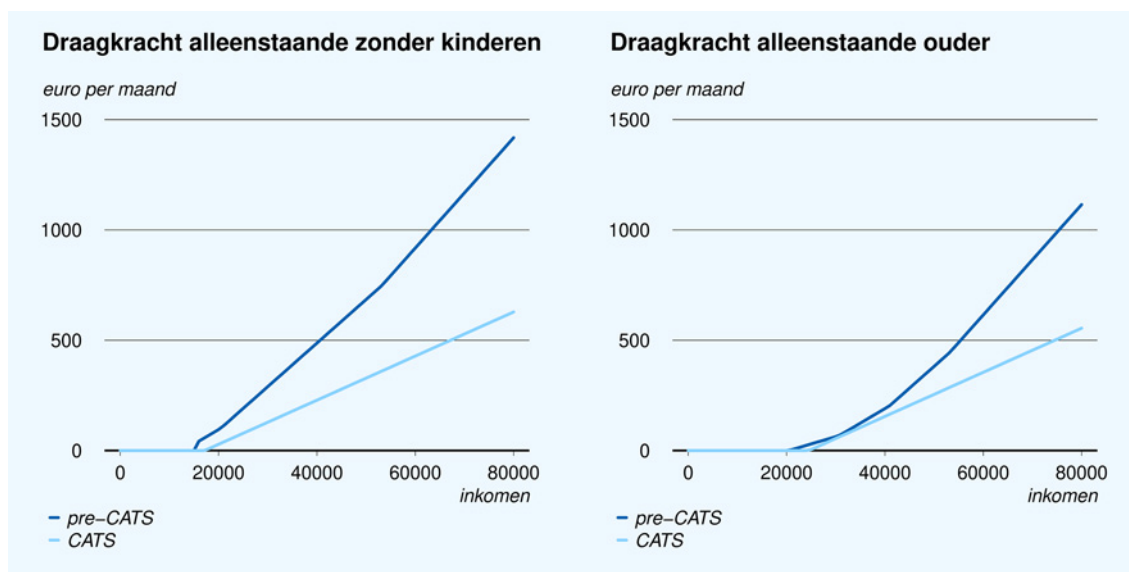
³ Als de debiteur weet dat het jaarinkomen lager uit zal komen dan DUO op basis van zijn gegevens verwacht, dan kan hij of zij vragen een recenter inkomensjaar als uitgangspunt te nemen.

84% van het minimumloon (ongeveer 17.000 euro per jaar). Voor paren met of zonder kinderen ligt de grens op 120% van het minimumloon (ongeveer 25.000 euro per jaar). Als het inkomen hoger is dan de draagkrachtvrije voet, dan is de draagkracht 12% van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet.

De vormgeving van de draagkrachtregeling verschilt tussen cohorten, voor recente cohorten is de regeling genereuzer. In 2012 werd de draagkrachtregeling uitgebreid, als onderdeel van de CATS-maatregelen (CATS staat voor Collegegeld, Aanvullende beurs en Terugbetaling Studieschulden). Deze CATS-regels gelden voor iedereen die na 2009 voor het eerst studiefinanciering ontving. Personen die hun eerste studiefinanciering ontvingen vóór 2009, maar begonnen zijn met de aflofase na 2012, mogen kiezen of ze onder de CATS-regels willen vallen. Alle anderen die voor 2009 voor het eerst studiefinanciering ontvingen, vallen onder de regels van voor 2012: pre-CATS.

Onder de CATS-regels is de berekende draagkracht meestal lager (figuur 3.3). Daardoor is de kans dat een persoon onder de draagkrachtregeling valt in het CATS-regime hoger dan onder pre-CATS. Daarnaast werd bij het ingaan van de CATS-regels in 2012 aangekondigd dat de draagkrachtregeling zou worden geautomatiseerd, waardoor debiteuren niet langer zelf een aanvraag hoefden te doen om van de draagkrachtregeling gebruik te maken. Sinds 1 januari 2017 is de geautomatiseerde draagkrachtregeling in werking. Pre-CATS-debiteuren moeten nog steeds zelf een aanvraag bij DUO indienen als ze van de draagkrachtregeling gebruik willen maken. Door het wegnemen van de drempel om de regeling aan te vragen is het gebruik ervan toegenomen. Zie tabel 3.1 voor een overzicht van alle verschillen tussen CATS en pre-CATS.

Figuur 3.3 Berekende draagkracht is lager onder CATS, en lager voor alleenstaande ouders



Noot: de draagkracht van paren is gelijk aan de som van de draagkracht van de partners.

Tabel 3.1 Veranderingen in terugbetaalregels: van pre-CATS naar CATS

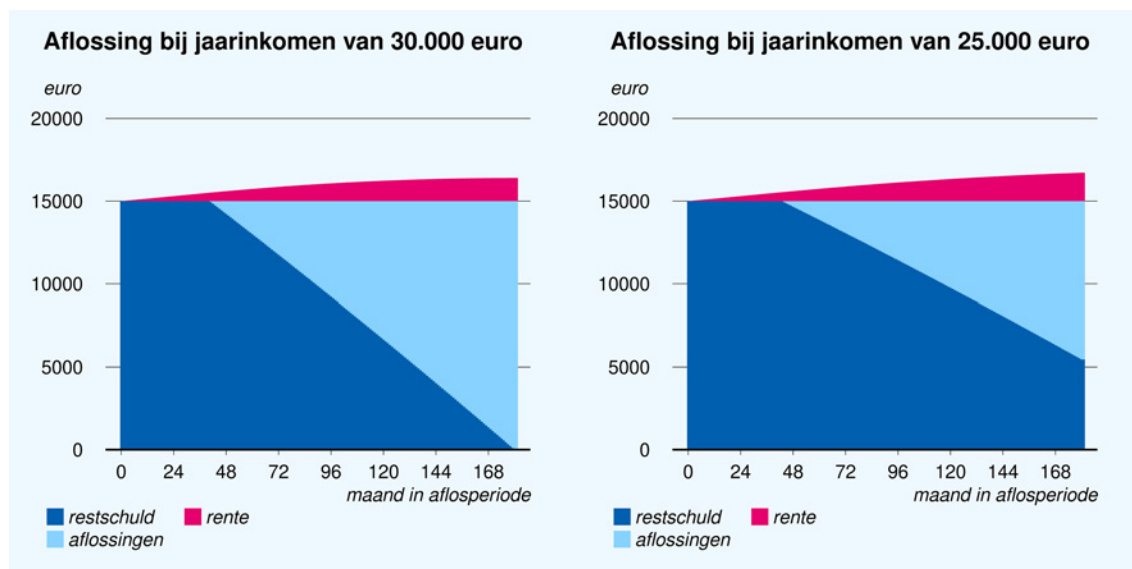
	Pre-CATS (voor 2012)	CATS (na 2012)
Van toepassing als	Eerste studiefinanciering ontvangen voor studiejaar 2009. Personen die eerste studiefinanciering ontvingen voor 2009, maar begonnen zijn met de aflofase na 2012 mogen kiezen om over te gaan naar de CATS-regels.	Eerste studiefinanciering ontvangen in of na studiejaar 2009. Personen die eerste studiefinanciering ontvingen voor 2009, maar begonnen zijn met de aflofase na 2012 mogen kiezen om over te gaan naar de CATS-regels.
Toekenning	Op aanvraag.	Vanaf 2017 automatisch, daarvoor op aanvraag.
Draagkrachtvrije voet	Alleenstaand zonder kinderen: 50% van het minimumloon (wml), ca. 10.250 euro. In alle andere gevallen 100% van wml, ca. 20.500 euro.	Alleenstaand zonder kinderen: 84% van het minimumloon (wml), ca. 17.000 euro. In alle andere gevallen 120% van wml, ca. 24.500 euro.
Berekening draagkracht	Inkomen in schijven ingedeeld. Laagste schijf 7,9%, hoogste 30,0% draagkracht.	12% van inkomen boven de draagkrachtvrije voet.
Inkomen van partner meegeteld bij berekening draagkracht	Keuze wel of niet.	Altijd. ⁴

Bedragen die door de draagkrachtregeling in mindering zijn gebracht, worden in beginsel over de resterende termijn terugbetaald. Als het inkomen voor de rest van de aflossingstermijn hoog genoeg is, zorgt de draagkrachtregeling er dus niet voor dat een deel van de studieschuld onafgelost blijft. In figuur 3.4 (links) is hiervan een voorbeeld weergegeven. De eerste drie jaar van de aflofase is er geen inkomen. De debiteur hoeft dus niks terug te betalen. Over het uitstaande schuldbedrag wordt wel rente gerekend, die bij het schuldbedrag wordt opgeteld. Stel dat deze persoon vanaf het vierde jaar van de aflofase een inkomen krijgt van 30.000 euro. Vanaf dat moment is de draagkracht hoger en is de debiteur dus verplicht om de maandbedragen te betalen. In de resterende termijn van twaalf jaar wordt de studieschuld dan afbetaald met een maandelijkse betaling van 114 euro. In de 180^e maand is de schuld dan precies afgelost. De debiteur heeft dan in totaal 16.402 euro betaald: 15.000 euro aan aflossingen en 1.402 euro aan rente. Bij een inkomen van 25.000 euro vanaf het vierde jaar van de aflofase kan de debiteur maar een gedeelte van het maandbedrag betalen omdat de draagkracht (78 euro) lager is dan het wettelijk maandbedrag (114 euro). Deze debiteur betaalt de resterende termijn elke maand 78 euro. Na 180 maanden heeft de debiteur in totaal 11.262 euro betaald: 9.543 euro aan aflossingen en 1.720 euro aan rentebetalingen. De restschuld van 5.457 euro wordt kwijtgescholden.

Als een debiteur de berekende maandbedragen niet betaalt kan de deurwaarder worden ingeschakeld. Debiteuren zijn verplicht het berekende maandbedrag te voldoen. Als dit niet gebeurt, ontstaat er een betalingsachterstand. Wanneer een debiteur niet reageert op de herinneringen en aanmaningen van DUO, gaat de debiteur het 'deurwaarderstraject' in bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

⁴ Mits de debiteur het hebben van een partner aangeeft bij DUO

Figuur 3.4 Voorbeeld: geen inkomen de eerste drie jaar, daarna een jaarinkomen van 30.000 euro of 25.000 euro



Noot: rente van 1% op jaarbasis.

3.3 Aanpassingen van het uitstaande schuldbedrag

Debiteuren kunnen altijd vrijwillig extra aflossen. De uitstaande schuld wordt dan lager, waardoor het wettelijk maandbedrag afneemt. De maandelijkse betaling is daardoor lager. Er zijn verschillende redenen om vrijwillig af te lossen. Bijvoorbeeld om over de hele looptijd minder rentebetalingen te hoeven doen of om de maandelijkse vaste lasten te verkleinen om zo een hogere maximale hypotheek te kunnen krijgen. Aflossers kunnen op twee manieren extra aflossen: door eenmalig een bedrag direct over te maken aan DUO of door het maandelijks maandbedrag te verhogen om zo in een hoger tempo af te lossen.

De openstaande schuld kan tijdens de aflossingsperiode veranderen door herberekeningen.

Herberekeningen kunnen leiden tot een verhoging of een verlaging van de openstaande schuld. Een verlaging van de schuld kan bijvoorbeeld ontstaan als DUO registreert dat het diploma is behaald en een deel van de lening omzet in een gift. Dit gebeurt bijvoorbeeld met de prestatiebeurs: die wordt omgezet in een gift als het diploma binnen tien jaar is gehaald. Daarnaast komen personen met een laag inkomen in aanmerking voor het (gedeeltelijk) kwijtschelden van de aanvullende beurs, als deze nooit is omgezet in een gift.

Herberekeningen kunnen echter ook in het nadeel van de aflosser zijn: de schuld wordt dan verhoogd. Bijvoorbeeld als DUO registreert dat er te veel is bijverdiend⁵ tijdens de studie, waardoor de student met terugwerkende kracht geen recht heeft op (een deel van de) studiefinanciering. In dat geval moet de studiefinanciering worden terugbetaald, de aflosser krijgt een naheffing. Als deze niet binnen een maand is voldaan, dan wordt deze omgezet in een lening.

3.4 Invoering Wet studievoorschot

Als onderdeel van de invoering van de Wet studievoorschot in 2015 zijn de terugbetaalregels veranderd.

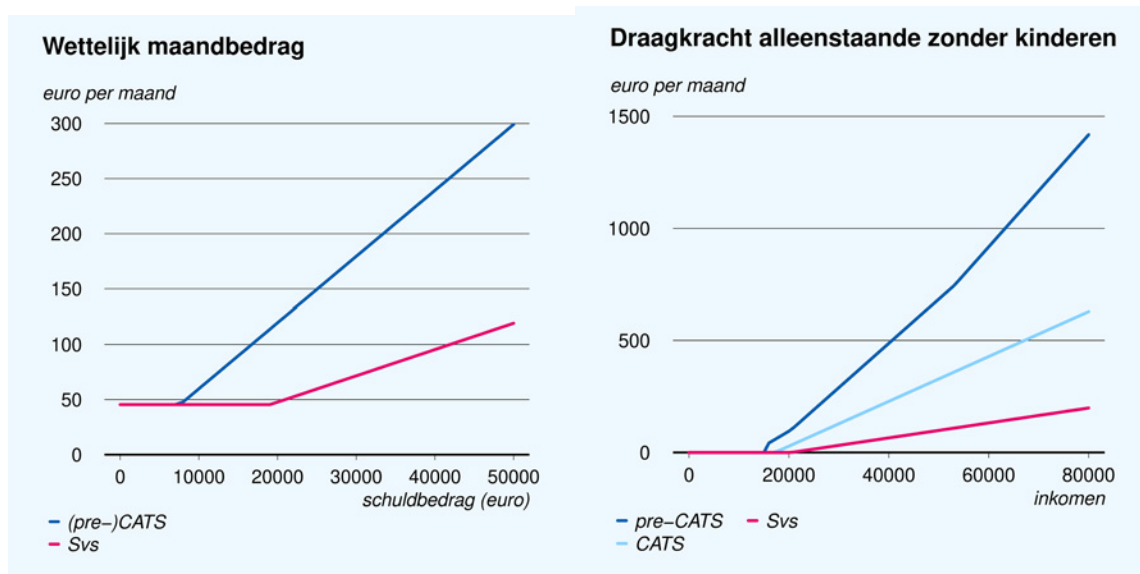
Zie tabel 3.2 voor een overzicht van de veranderingen. De terugbetaalregels onder Wet studievoorschot (Svs) gelden alleen voor de studieschuld opgebouwd in het hoger onderwijs, voor het mbo zijn de CATS-regels nog

⁵ De grens voor bijverdienen in 2020 is € 15.003,05. Voor 2019 is de grens € 14.682,96.

van kracht. De Wet studievoorschot geldt voor personen die voor het eerst studiefinanciering in het hoger onderwijs ontvingen in of na het studiejaar 2015. Het overgrote deel van deze personen studeert nog of zit in de aanloopfase. Aangezien wij ons in deze notitie richten op de aflofase, komen er in onze gegevens vrijwel geen debiteuren voor die vallen onder de nieuwe terugbetaalregels. Daarom kunnen we in deze notitie geen uitspraken doen over de terugbetalingen van deze groep. Hieronder hebben we ter informatie de belangrijkste verschillen in de berekening van de wettelijke maandbedragen en draagkracht op een rij gezet.

Debiteuren hebben onder de Wet studievoorschot meer tijd om af te lossen en de berekende draagkracht is verlaagd. Onder de Svs-regels is de maximale aflossingstermijn 35 jaar, in plaats van de 15 jaar onder de CATS-regels. Omdat het terugbetalen over een langere tijd kan worden uitgesmeerd, zijn de wettelijke maandbedragen – bij eenzelfde startschuld – lager onder de Svs-regels (figuur 3.5 links). De langere aflossingstermijn betekent ook dat het kwijtschelden van een eventuele restschuld pas later plaatsvindt: na 35 jaar in plaats van 15. Daarnaast is onder de Svs-regels de draagkracht – bij een gelijk inkomen – lager. Dit komt doordat bij de draagkrachtregeling een hogere draagkrachtvrije voet en een lager percentage van het inkomen boven de draagkrachtvrije voet wordt gehanteerd (figuur 3.5 rechts).

Figuur 3.5 Onder Wet studievoorschot liggen zowel de wettelijke maandbedragen als de draagkracht lager



Noot: bij een rente van 1% op jaarbasis.

Tabel 3.2 Veranderingen in terugbetaalregels: van CATS naar Wet studievoorschot

	CATS	Wet studievoorschot
Van toepassing als	Voor hbo en wo: eerste studiefinanciering ontvangen in of na studiejaar 2009, maar voor studiejaar 2015. Voor mbo: eerste studiefinanciering ontvangen in of na studiejaar 2009.	Voor hbo en wo: eerste studiefinanciering ontvangen in of na studiejaar 2015.
Maximale aflossingstermijn	15 jaar	35 jaar
Draagkrachtvrije voet	Alleenstaand zonder kinderen: 84% van het minimumloon (wml), ca. 17.000 euro. In alle andere gevallen: 120% van wml, ca. 24.500 euro.	Alleenstaand zonder kinderen: 100% van het minimumloon (wml), ca. 20.450 euro. In alle andere gevallen: 143% van wml, ca. 29.250 euro.
Berekening draagkracht	12% van inkomen boven de draagkrachtvrije voet.	4% van inkomen boven de draagkrachtvrije voet.

4 Data en statistieken

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden gebruiken we gegevens van DUO en het CBS. Voor dit onderzoek hebben we een gegevenslevering aangevraagd bij DUO. Daarmee kunnen we alle maandelijkse terugbetalingen in kaart brengen van oud-studenten die tussen 2012 en 2018 aan hun aflofase zijn begonnen. Ook kunnen we zien of debiteuren gebruikmaken van de draagkrachtregeling. Daarnaast hebben we CBS-gegevens over inkomens en opleidingsniveau van de oud-studenten aan deze dataset gekoppeld. In subparagraaf 4.1 bespreken we de opbouw van deze dataset. In subparagraaf 4.2 tonen we een aantal beschrijvende statistieken van de dataset, zoals het aantal aflossers en de gemiddelde startschuld.

4.1 Databronnen

De door DUO geleverde dataset geeft een gedetailleerd beeld van alle terugbetalingen tussen 2012 en 2018. Eerder dan 2012 kunnen we dit beeld niet geven, omdat we over die periode geen gegevens over terugbetalingen hebben. Hoewel we de maandelijkse aflossingen slechts vanaf 2012 kunnen volgen, geeft onze dataset een uitvoerig beeld van de inkomens en afbetalingen van recent begonnen aflossers. Voor elke debiteur kunnen we tussen 2012 en 2018 in kaart brengen hoeveel er is terugbetaald via de door DUO berekende maandbedragen en extra vrijwillige betalingen. Ook kunnen we zien of debiteuren gebruikmaken van de draagkrachtregeling. Daarnaast kunnen we achterhalen hoeveel van de studieschuld naar het deurwaarderstraject is gegaan, maar niet hoeveel daarvan uiteindelijk is geïnd. Ten slotte zijn er nog veranderingen in het schuldbedrag waar geen betaling of overdracht aan het deurwaarderstraject tegenover staat. Deze hebben we ingedeeld als herberekeningen van de openstaande studieschuld.

Oud-studenten die begonnen met aflossen in 2012 kunnen we de eerste zeven jaar van hun aflofase observeren. We noemen deze groep het afloscohort van 2012. Het afloscohort van 2018 kunnen we alleen het eerste jaar. Onze dataset bevat alle personen die een aflosperiode zijn begonnen tussen 2012 en 2018, zij kunnen een mbo, hbo of wo-opleiding hebben gevolgd.⁶ De aanvang van de aflofase is doorgaans twee tot drie jaar na afstuderen. Personen die tussen 2012 en 2018 zijn begonnen met aflossen, zijn dus tussen 2009 en 2015 gestopt met studeren.

Door de DUO-gegevens te koppelen aan CBS-microdata kunnen we extra achtergrondinformatie tonen. Zo kunnen we laten zien op welke vervolgopleiding de debiteuren gestart zijn: mbo, hbo of wo.⁷ Daarnaast kunnen we de inkomens van de debiteuren in de aflofase volgen. In de rest van de paragraaf bespreken we de beschrijvende statistieken van de gekoppelde dataset: het aantal personen per afloscohort, onder welke terugbetaalregels ze vallen, hun eerste vervolgopleiding en hun startschuld aan het begin van de aflofase.

⁶ Om de afloscohorten zo goed mogelijk te kunnen vergelijken over tijd selecteren we in de figuren alleen de personen die zijn begonnen met aflossen in januari. Dit betreft ongeveer 98% van het totaal aantal aflossers.

⁷ We hebben ook informatie over het hoogst behaalde opleidingsniveau van de debiteuren. We hebben er echter voor gekozen om onze bevindingen weer te geven op basis van de opsplitsing naar eerste vervolgopleiding, omdat deze vaker al bekend is aan het begin van de aflofase. Daarnaast is er bij de opsplitsing naar het hoogst behaalde opleidingsniveau nog een extra categorie van debiteuren die geen opleiding hebben afgemaakt. Om een zo compleet mogelijk beeld te geven van alle debiteuren, opgesplitst naar mbo, hbo en wo, baseren we de opsplitsing op de eerste vervolgopleiding. De figuren van het hoogst behaalde opleidingsniveau, zijn terug te vinden in de appendix. De conclusies met betrekking tot de verschillen in terugbetalingen tussen opleidingsniveaus zijn hetzelfde in beide opsplitsingen.

4.2 Beschrijvende statistieken

In 2018 zijn er ongeveer 100 dzd personen gestart met aflossen (zie tabel 4.1). Daarvan valt 70% onder het CATS-regime dat in 2012 is ingevoerd, 30% valt nog onder de oude pre-CATS-regels. Het aantal startende aflossers is de afgelopen jaren gestaag toegenomen: van 69 dzd in 2012 tot 98 dzd in 2018. Dit komt overeen met de toename in het totaal aantal afgestudeerden tussen 2009/'10 en 2015/'16 (zie figuur 4.5 links) Van de aflossers die begonnen in 2012 valt het overgrote deel onder de pre-CATS-regels (95%), omdat de meesten van hen voor 2009 zijn begonnen met studeren. Latere afloscohorten, waarvan een groter deel na 2009 is begonnen met studeren, vallen steeds vaker onder de CATS-regels. Het aandeel huidige aflossers dat onder Wet studievoorschot valt is verwaarloosbaar klein, omdat zij voor het overgrote deel nog niet in de aflofase zitten. Het is dus nog te vroeg om naar de aflofase van deze groep te kijken.

Tabel 4.1 Overzicht van personen in de dataset naar aflosregime

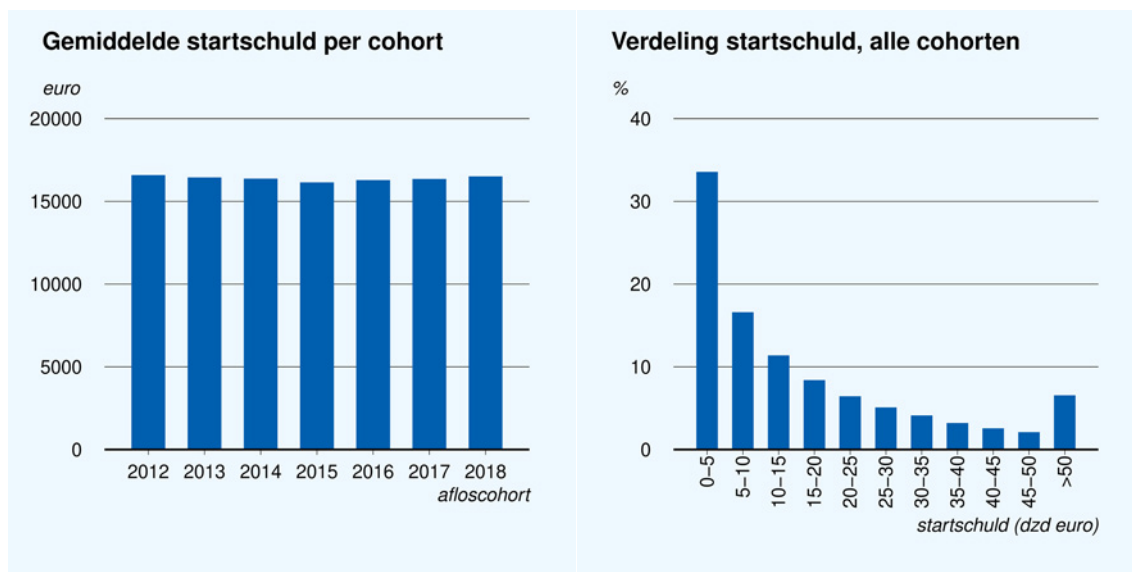
afloscohort	aantal personen	pre-CATS	CATS	studievoorschot
%				
2012	69358	94,5	5,5	0,0
2013	76808	80,6	19,4	0,0
2014	86213	70,3	29,7	0,0
2015	89687	67,2	32,8	0,1
2016	86707	55,0	45,0	0,1
2017	94432	43,2	56,8	0,3
2018	98343	29,4	70,6	0,1

Tabel 4.2 Overzicht van personen in de dataset naar eerste vervolgopleiding

afloscohort	aantal personen	mbo	hbo	wo	Onbekend
%					
2012	69358	38,3	38,5	20,2	3,1
2013	76808	42,6	34,7	19,9	2,7
2014	86213	44,1	32,7	20,6	2,6
2015	89687	44,4	31,3	21,7	2,6
2016	86707	46,2	30,2	21,1	2,6
2017	94432	47,8	28,8	20,8	2,5
2018	98343	48,1	28,9	20,9	2,1

De gemiddelde startschuld ligt voor elk afloscohort van 2012 t/m 2018 rond de 16.000 euro. De spreiding in startschuld is groot. Ongeveer een derde van de debiteuren heeft een startschuld kleiner dan 5.000 euro (figuur 4.1), ongeveer een derde een startschuld tussen de 5.000 en 20.000 euro, en ook ongeveer een derde begint met meer dan 20.000 euro studieschuld. Ongeveer 6,5% van de debiteuren heeft een startschuld van meer dan 50.000 euro.

Figuur 4.1 De gemiddelde startschuld is 16.000 euro, de spreiding is groot

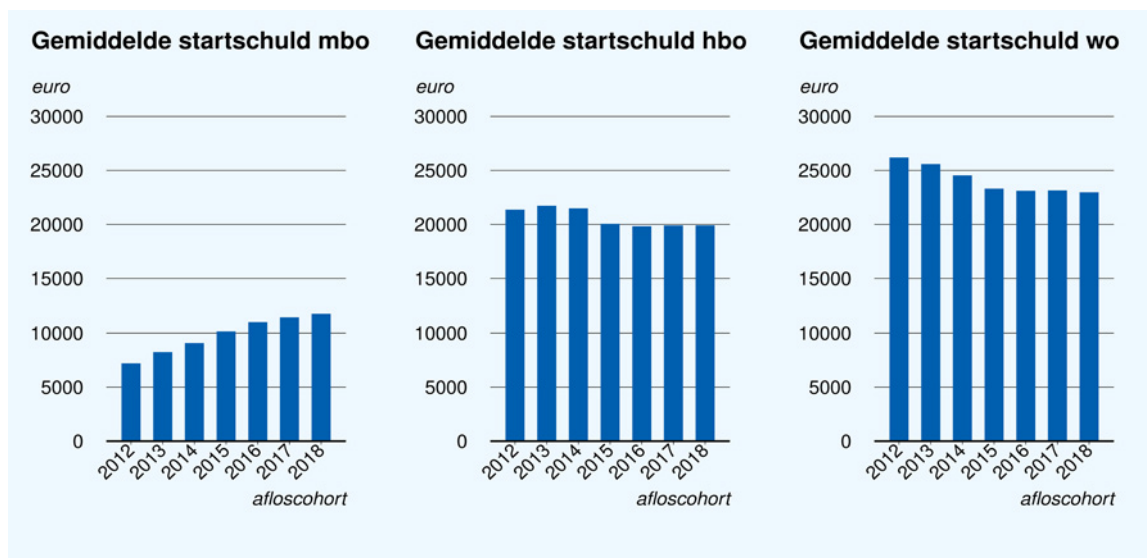


De verschillen in startschuld tussen opleidingsniveaus zijn groot. We hebben de debiteuren opgesplitst op basis van de eerste opleiding die zij in het vervolgonderwijs volgden: mbo, hbo of wo. Over het algemeen zijn de startschulden groter voor aflossers met als eerste studie een hbo- of wo-opleiding. Voor het aflocohort van 2018 is de gemiddelde startschuld voor het hbo 20.000 euro en voor het wo 23.000 euro (figuur 4.2). Voor mbo is dit 12.000 euro. De gemiddelde startschuld binnen de groep mbo'ers is tussen 2012 en 2018 wel flink toegenomen: van 7.000 euro in 2012 naar 12.000 euro in 2018. Voor hbo en wo is het tegenovergestelde zichtbaar. De gemiddelde startschuld van hbo'ers is licht afgenomen van 21.000 euro in 2012 naar 20.000 euro in 2018. De afname bij het wo is groter: van 26.000 euro in 2012 naar 23.000 euro in 2018. Door de afname van de startschuld bij hbo en de toename bij mbo, zijn de verschillen in de gemiddelde startschuld tussen opleidingsniveaus tussen 2012 en 2018 afgenomen.

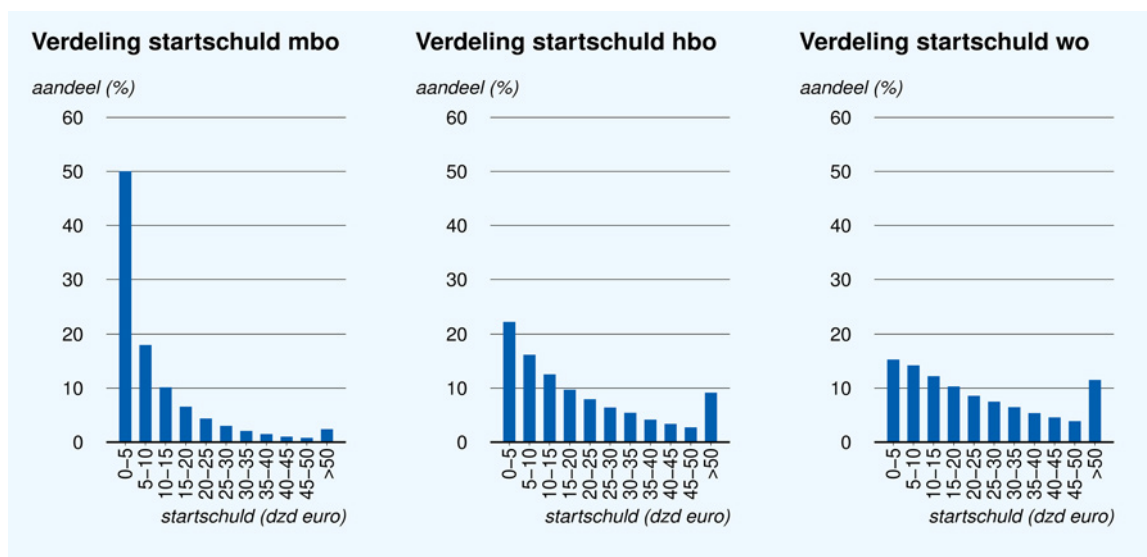
De verschillen tussen opleidingsniveau zijn ook duidelijk terug te zien in de verdeling van de startschuld. Het aandeel debiteuren met een startschuld onder de 5.000 euro is met 50% een stuk groter voor aflossers die zijn gestart met studeren aan een mbo-opleiding (figuur 4.3). Voor hbo en wo is deze groep beduidend kleiner: slechts 22 en 15%. Er zijn ook aflossers met als eerste studie een mbo-opleiding die een grote startschuld hebben opgebouwd. Mogelijk hebben deze personen later nog een hbo- of wo-opleiding gevolgd, waardoor de studieschuld verder is opgelopen. Met 2,5% is het aandeel debiteuren met een startschuld van boven de €50.000 wel relatief klein. Bij hbo en wo is dit aandeel groter: respectievelijk 9% en 12%.

De totale uitstaande schuld bij de start van de aflofase is gestegen van 1,1 mld euro voor het aflocohort van 2012 naar 1,6 mld euro voor het aflocohort van 2018. Deze toename zit voor een belangrijk deel bij het mbo. Dit komt vooral door het toegenomen aantal debiteuren met als eerste vervolgoopleiding het mbo en de toename in de gemiddelde startschuld binnen deze groep (figuur 4.4 links). Daardoor is de totale startschuld van deze groep toegenomen van ongeveer 190 mln euro naar 560 mln euro. Van deze groei is 55% toe te schrijven aan de toename in het aantal mbo'ers met een startschuld en 45% aan de toename in het gemiddelde startschuldbedrag van deze groep. Ook bij het wo is de totale startschuld toegenomen: van 370 mln euro naar 472 mln euro. De schuld van het hbo is ongeveer gelijk gebleven tussen aflocohorten, rond de 570 mln euro. Aangezien de gemiddelde startschuld van wo'ers licht is gedaald, is de toename in de totale startschuld volledig toe te kennen aan de toename in het aantal wo'ers met een startschuld.

Figuur 4.2 Gemiddelde startschuld lager bij aflossers met als eerste vervolgopleiding het mbo



Figuur 4.3 Relatief veel lage startschulden bij aflossers met als eerste vervolgopleiding het mbo

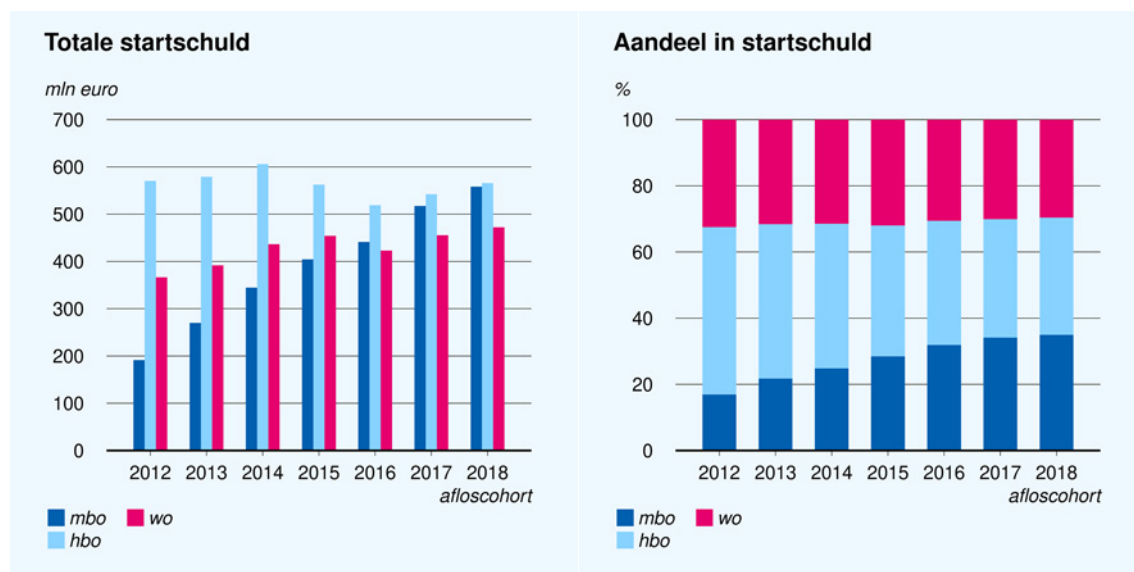


Zowel het aantal mbo'ers dat aanspraak maakt op een studielening als de gemiddelde startschuld is toegenomen. In het mbo komen alleen voltijdsstudenten in een beroepsopleidende leerweg (bol) in aanmerking voor studiefinanciering. Tussen 2009/'10 en 2015/'16 is het aantal bol-afgestudeerden toegenomen (figuur 4.5 links), en komen steeds meer mbo-studenten in aanmerking voor studiefinanciering. Daarnaast is het aandeel van niveau 3 en 4 mbo-opleidingen toegenomen (figuur 4.5 rechts). Voor niveau 1 en 2 zijn de basisbeurs, aanvullende beurs en het reisproduct een gift, ook als er geen diploma wordt behaald. Voor niveau 3 en 4 geldt de prestatiebeursregeling, het wordt pas een gift als het diploma binnen tien jaar is gehaald. Dus als er meer mensen een mbo 3- of mbo 4-opleiding gaan doen zorgt dat voor een toename in het aandeel studenten dat leent. Bovendien duren deze opleidingen langer dan niveau 1 en 2, waardoor over het algemeen in totaal meer studiefinanciering nodig is om ze af te ronden.⁸

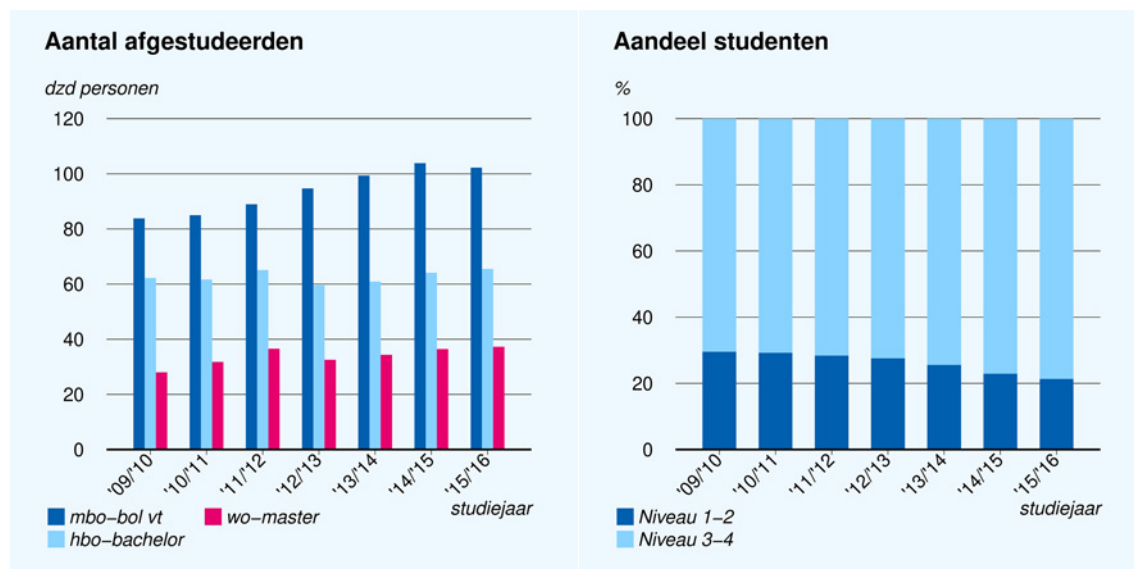
⁸ Mbo-opleidingen op niveau 1 hebben een studieduur van 1 jaar, niveau 2 1-2 jaar, niveau 3 2-3 jaar, en niveau 4 4 jaar.

Door de sterke toename in de totale startschuld van het mbo is het aandeel in de totale startschuld van deze groep flink toegenomen. Het nam toe van 17% voor het afloscohort van 2012 naar 35% voor het afloscohort van 2018 (figuur 4.4 rechts). Dit ten koste van het aandeel van hbo, dat is gedaald van 50% naar 35%, en in mindere mate van het aandeel wo, dat licht is gedaald van 32% naar 30%. Dit komt niet door een daling in de startschuld bij hbo of wo – die is ongeveer gelijk gebleven –, maar door de stijging in de startschuld bij het mbo.

Figuur 4.4 Totale startschuld en aandeel van totale startschuld naar eerste vervolgopleiding



Figuur 4.5 Toename aantal afgestudeerden en toename aandeel niveau 3 en 4 van mbo-studenten



Bron (links): CBS, Gediplomeerden en afgestudeerden; onderwijssoort, vanaf 1900

Bron (rechts): CBS, Leerlingen, deelnemers en studenten; onderwijssoort, woonregio

5 Bevindingen

In deze paragraaf bespreken we onze bevindingen. Eerst behandelen we onze hoofdboodschap: het aandeel afgeloste studieschuld van recent begonnen aflossers is vergelijkbaar met die van eerdere aflossers. In paragraaf 5.2. vergelijken we de daadwerkelijke aflossingen met de geraamde aflossingen van het afloscohort 2012. In paragraaf 5.3 gaan we dieper in op de onderliggende verschillen tussen afloscohorten en opleidingsniveaus. In paragraaf 5.4 laten we de recente ontwikkelingen zien in het gebruik van de draagkrachtregeling. In paragraaf 5.5 analyseren we het inkomensprofiel van de verschillende afloscohorten. In paragraaf 5.6 geven we een overzicht van de ontwikkeling in de rentestand en bijbehorende rentebetalingen. We sluiten af in paragraaf 5.7 met een blik vooruit op basis van de stand van zaken van huidige aflossers.

5.1 Recente afloscohorten lossen net zoveel af als eerdere, maar verschillen tussen opleidingsniveaus zijn groot

Het aandeel afgeloste studieschuld van recent begonnen aflossers is vergelijkbaar met dat van eerdere aflossers. In de eerste vier jaar hebben de debiteuren die begonnen zijn met aflossen in 2012 t/m 2015 allemaal de startschuld met 18% verminderd. De ontwikkeling in aflossingen verschilt wel tussen opleidingsniveaus: latere cohorten mbo'ers lossen minder af dan eerdere cohorten, hbo'ers en wo'ers juist meer. Door de tegengestelde ontwikkelingen bij opleidingsniveaus zien we weinig verschil tussen afloscohorten als we alle opleidingsniveaus samen beschouwen.

Het afloscohort van 2012 heeft na zeven jaar ongeveer 33% van de totale studieschuld afgelost. Het grootste deel van de aflossingen komt van de maandbedragen (23%) en vrijwillige aflossingen (9%). Daarnaast is 4% van de startschuld in een deurwaarderstraject gekomen, omdat de debiteur niet aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan. Van de bedragen die naar het deurwaarderstraject gaan, kunnen we in onze gegevens niet achterhalen hoeveel er uiteindelijk wordt geïnd. Uit navraag bij DUO is gebleken dat na drie jaar in ongeveer 38% van de gevallen het bedrag alsnog is voldaan, 31% ligt bij het CJIB en de overige 31% is onvindbaar of (tijdelijk) oninbaar (zie tabel 5.1). Ervan uitgaande dat uiteindelijk ongeveer de helft van de nog openstaande trajecten bij het CJIB worden terugbetaald, wordt naar verwachting ongeveer 50% van de deurwaarderstrajecten uiteindelijk voldaan.⁹ De totale aflossing van het afloscohort van 2012 komt dan na zeven jaar uit op 33% van de totale studieschuld: 31% via aflossingen en 2% via een deurwaarderstraject (figuur 5.1 links).

Tabel 5.1 Uitkomst deurwaarderstrajecten gestart in 2017 en 2018

jaar	afgewikkeld (betaald)	bij CJIB	Overig ¹
	%		
2017	38	31	31
2018	32	32	37

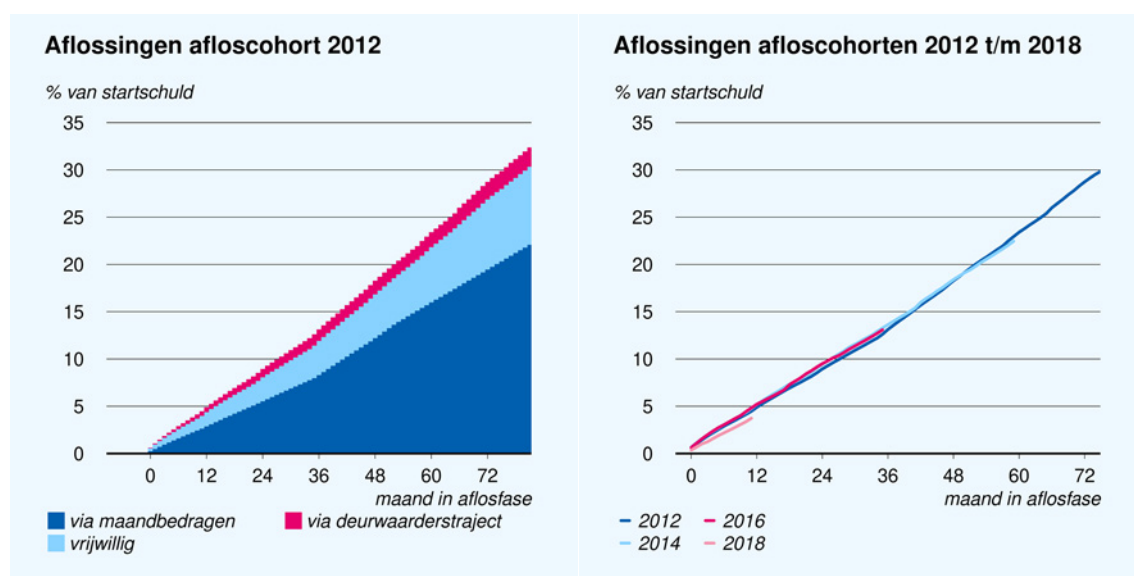
¹ Overig bestaat uit: tijdelijk buiten invordering, onvindbaar, oninbare landen en vorderingen onder de clustergrens.

⁹ Voor elk afloscohort in onze dataset gaan we uit van deze aanname (2012 t/m 2018). We nemen dus aan dat dit percentage niet verschilt tussen afloscohorten.

Als we de aflossingen en herberekeningen van afloscohort 2012 bij elkaar optellen is de startschuld in totaal met 36% verminderd na zeven jaar in de aflosfase. Daarvan is 33% afkomstig van aflossingen en 3% van herberekeningen.¹⁰ Over het algemeen zijn de herberekeningen in het voordeel van de aflosser: de openstaande schuld wordt gemiddeld naar beneden bijgesteld. Bijvoorbeeld omdat DUO registreert dat het diploma is behaald en een deel van de lening omzet in een gift. Herberekeningen komen vooral voor aan het begin van het eerste, tweede en derde jaar van de aflossingsfase. Over het geheel genomen is de openstaande schuld van het afloscohort 2012 na zeven jaar met 3% afgenomen door herberekeningen.

Het aandeel afgeloste studieschuld van recent begonnen aflossers is vergelijkbaar met die begonnen in 2012. In de eerste twee jaar hebben de afloscohorten 2012-2017 ongeveer 8% afgelost. In de eerste vier jaar hebben de afloscohorten 2012 t/m 2015 allemaal ongeveer 18% afgelost (figuur 5.1 rechts). Bij recente afloscohorten wordt een groter deel van de openstaande schuld neerwaarts herberekend. Hierdoor is de schuld van afloscohort 2016 bij de start van de aflosfase met 2,0% afgenomen en dat van afloscohort 2018 met 3,5%. Voor het afloscohort van 2012 was dit slechts 1,2% (zie appendix, figuur 7.1). De reden hiervoor is onduidelijk. Mogelijk worden diplomagegevens tegenwoordig sneller verwerkt door DUO door de introductie van het diplomaregister in 2012. Daardoor kunnen de basisbeurs, het studentenreisproduct en de aanvullende beurs steeds sneller worden omgezet in een gift.

Figuur 5.1 Na 7 jaar heeft afloscohort 2012 ongeveer 33% afgelost, verschillen tussen afloscohorten in aflossingspercentage zijn klein



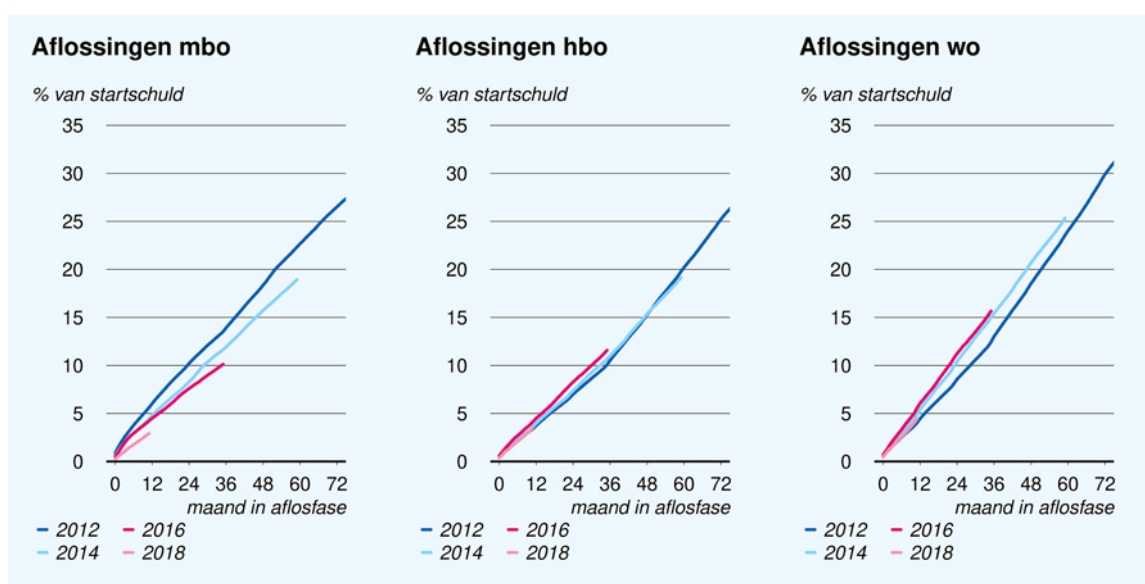
De ontwikkeling tussen afloscohorten verschilt sterk tussen opleidingsniveaus: over het geheel genomen zijn wo'ers meer gaan aflossen, en mbo'ers minder. Van afloscohort 2012 hebben mbo'ers in de eerste zeven jaar van de aflosfase ongeveer 30% afgelost via maandbedragen en vrijwillige aflossingen. Dit percentage is voor afloscohort 2012 vergelijkbaar met hbo (figuur 5.2). Door een afname in aflossingen via maandbedragen is het aflossingspercentage van mbo lager bij recentere afloscohorten. Het afloscohort van 2014 heeft na vijf jaar 18,4% afgelost, voor het afloscohort van 2012 was dit nog 21,9%. Het aflossingspercentage van recentere afloscohorten is bij wo juist gestegen door een toename in vrijwillige aflossingen. Na vijf jaar heeft het afloscohort van 2014 25,3% afgelost, terwijl dit voor het afloscohort van 2012

¹⁰ Figuur 5.1 betreft de afgeloste schuld als percentage van de totale startschuld van het afloscohort. De afgeloste schuld is een som van de aflossingen via berekende maandbedragen, vrijwillige aflossingen en bedragen die zijn overgedragen naar een deurwaarderstraject. Aflossingen via maandbedragen zijn berekend als de betaling van het berekend maandbedrag minus de rentebetaling. De categorie "via deurwaarderstraject" is berekend als 50% van het totaal aan bedragen die zijn overgedragen naar een deurwaarderstraject

23,6% was. Als we recente afloscohorten vergelijken zien we dus dat mbo'ers tegenwoordig wat minder snel aflossen dan hbo'ers en wo'ers.

De herberekeningen zijn vooral groot bij het afloscohort van 2018 die hun vervolgopleiding zijn begonnen op het hbo en mbo. De toename in herberekeningen – uitgedrukt als percentage van de startschuld – bij het wo is kleiner (zie appendix, figuur 7.2). Bij het mbo ligt dit rond de 4%, bij het hbo rond de 5% en bij wo rond de 2,5%. Bij eerdere cohorten zijn de herberekeningen lager en verschillen ze minder tussen opleidingsniveaus: rond de 3% na vier jaar in de aflosfase. Dit betekent dat de openstaande studieschulden met gemiddeld 3% naar beneden zijn bijgesteld door herberekeningen. Bij het mbo worden de herberekeningen later in de aflosfase weer wat bijgesteld in de tegenovergestelde richting – de studieschulden worden gemiddeld naar boven aangepast – waardoor het percentage daalt naar ongeveer 2%.

Figuur 5.2 Recente afloscohorten wo'ers zijn meer gaan aflossen, mbo'ers minder



5.2 Huidige aflossers lopen ongeveer gelijk met geraamd aflossingspercentage

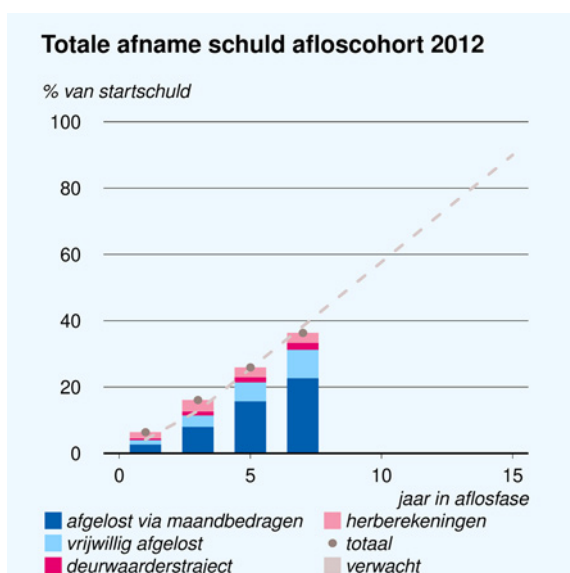
Het afloscohort van 2012 heeft na zeven jaar in de aflosfase de startschuld met 36% verminderd, 2%-punt minder dan verwacht. Op basis van een eerdere CPB-notitie (CPB, 2014) hebben we berekend dat de studieschuld na zeven jaar naar verwachting voor 38% afgelost zou zijn.¹¹ Als we naar de daadwerkelijke studieschuld van het afloscohort 2012 kijken, dan zien we dat de totale startschuld na zeven jaar met 36% is afgenomen. Dat is dus 2%-punt minder dan verwacht. Na zeven jaar in de aflosfase heeft 34% van de debiteuren zijn studieschuld al volledig afgelost.

¹¹ Het verwachte aflossingspercentage hebben we gebaseerd op een CPB-notitie, waarin verschillende terugbetaalregels zijn doorgerekend (CPB, 2014). Met de CATS-regels, uitgaande van een startschuld van 15.000 euro, werd hierin berekend dat 10% van de startschuld zou worden kwijtscholden aan het eind van de maximale termijn van 15 jaar. Om ook een inschatting te krijgen voor eerdere jaren in de aflosfase zijn we uitgegaan van een debiteur die elke maand een vast bedrag terugbetaalt, lager dan het wettelijk maandbedrag, waardoor uiteindelijk een restschuld van 10% overblijft. Daarnaast gaan we ervan uit dat er geen aflosvrije periode wordt ingezet.

De aflossers die hun schuld na zeven jaar nog niet hebben afgelost hebben nog minstens acht jaar om hun schuld af te lossen, voordat deze wordt kwijtgescholden. Dit kan meer dan acht jaar zijn, als de debiteur een aflosvrije periode (van maximaal vijf jaar) heeft aangevraagd. De terugbetalingsperiode wordt verlengd met het aantal aflosvrije maanden waarvan gebruik is gemaakt. Deze debiteuren hebben dus langer de tijd om hun schuld te voldoen, voordat deze wordt kwijtgescholden. Van de debiteuren die na zeven jaar nog een schuld hebben openstaan, heeft 28% een aflosvrije periode aangevraagd.

De vermindering van de studieschuld bestaat voor het grootste deel uit aflossingen via maandbedragen, maar de schuld kan ook op andere manieren verminderd worden. De vermindering van de studieschuld hebben we opgedeeld in vier categorieën: aflossingen via maandbedragen, vrijwillige aflossingen, bedragen die naar het deurwaarderstraject gaan, en herberekeningen van de uitstaande schuld in de aflofase. Zeven jaar na aanvang van de aflofase is de uitstaande schuld met 36% verminderd: 23% daarvan is afgelost via maandbedragen, 9% vrijwillig afgelost, herberekeningen van de uitstaande schuld hebben geleid tot een verdere vermindering van 3%, en 2% is naar schatting afbetaald via een deurwaarderstraject¹² (figuur 5.3).

Figuur 5.3 Het afloscohort van 2012 heeft na zeven jaar de startschuld met 36% verminderd



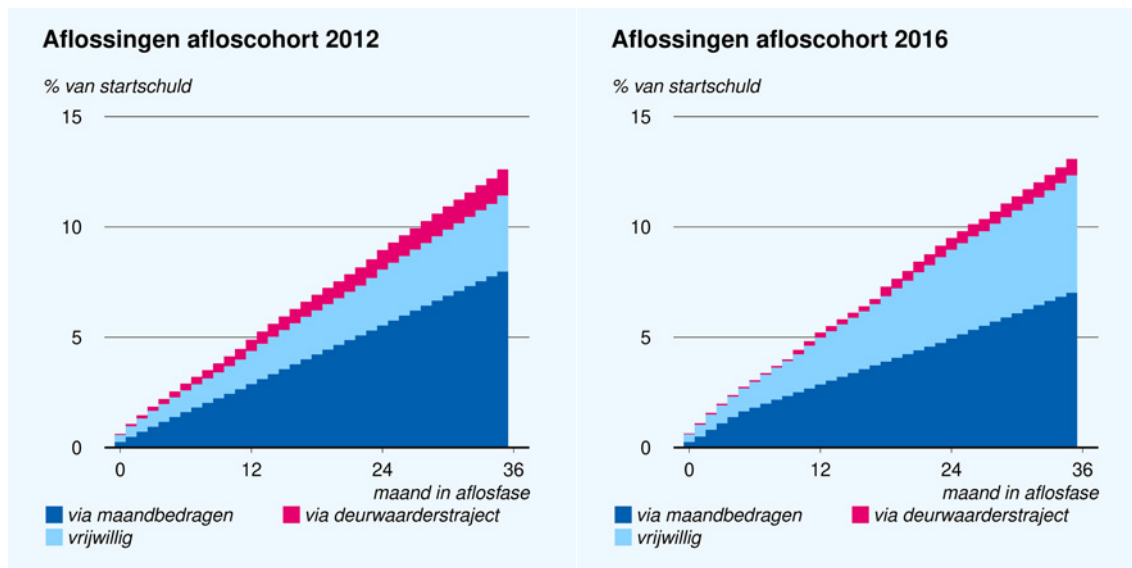
5.3 Recente afloscohorten lossen meer vrijwillig af en minder via maandbedragen

Recente afloscohorten lossen meer vrijwillig af en minder via maandbedragen (figuur 5.4). Dat er minder wordt afgelost via de maandbedragen volgt deels uit de hogere vrijwillige aflossingen. Bij een vrijwillige aflossing neemt de openstaande schuld af, waardoor het maandbedrag over de rest van de termijn daalt. Een andere verklaring voor de lagere aflossingen via maandbedragen is dat recente afloscohorten meer gebruikmaken van de draagkrachtregeling. Ook daardoor betalen ze een lager maandbedrag. Over het geheel genomen is de ontwikkeling van het percentage afgeloste schuld vergelijkbaar. Aflossingen via maandbedragen zijn berekend als de betaling van het berekend maandbedrag minus de rentebetaling. Drie jaar na de start van de aflofase heeft het afloscohort van 2016 7% van de startschuld afgelost via de

¹² We gaan er bij een deurwaarderstraject vanuit dat 50% van het bedrag uiteindelijk wordt terugbetaald.

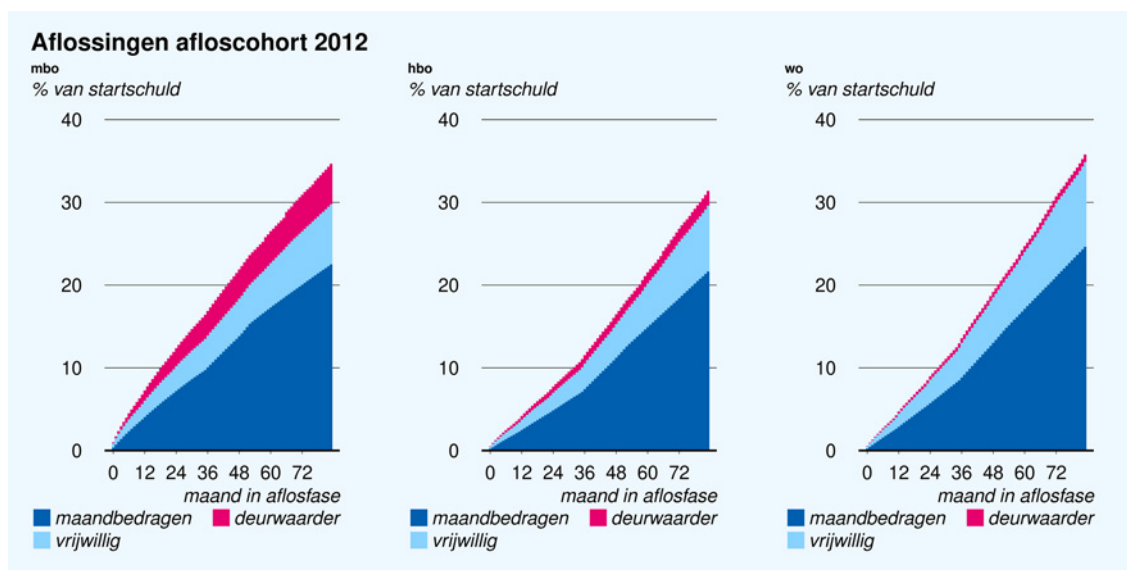
maandbedragen (figuur 5.4 rechts). Op hetzelfde punt in de aflofase heeft het afloscohort van 2012 8% afgelost (figuur 5.4 links), een procentpunt meer.

Figuur 5.4 Recentere afloscohorten lossen meer vrijwillig af, maar minder via maandbedragen



De manier waarop de studieschuld wordt afgelost verschilt tussen opleidingsniveaus. Het eerste wat opvalt bij afloscohort 2012 is dat debiteuren die hun vervolgopleiding op het mbo begonnen zijn veel vaker in een deurwaarderstraject terechtkomen dan hbo'ers en wo'ers (figuur 5.5). Als we alleen kijken naar aflossingen via maandbedragen en vrijwillige aflossingen, dan zien we een meer vergelijkbaar beeld tussen opleidingsniveaus. De wo'ers lossen wel wat meer af in de eerste zeven jaar van de aflofase, zowel vrijwillig als via maandbedragen. In jaar zeven van de aflofase hebben mbo'ers en hbo'ers allebei ongeveer 30% afgelost via deze routes, wo'ers ongeveer 35%.

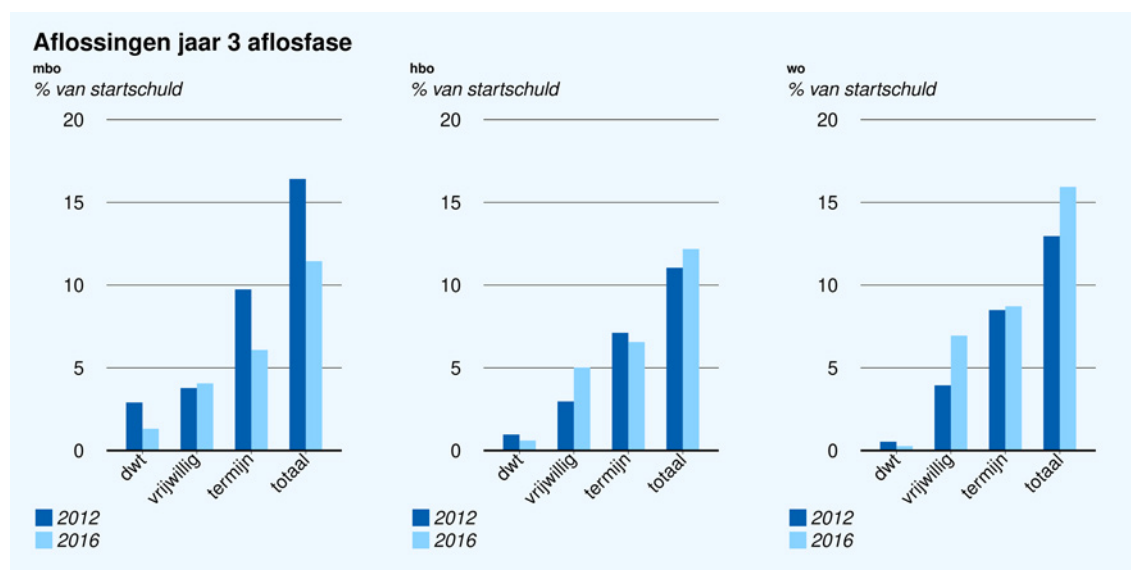
Figuur 5.5 De manier waarop de studieschuld wordt afgelost verschilt tussen opleidingsniveaus



Ook de ontwikkeling tussen afloscohorten verschilt sterk per opleidingsniveau. Zo zien we bijvoorbeeld dat recentere cohorten mbo'ers minder via maandbedragen aflossen, waardoor de totale aflossingen lager zijn

geworden. Tegelijkertijd komen er ook minder bedragen in een deurwaarderstraject (dwt) terecht (figuur 5.6). Een mogelijke verklaring voor zowel de afname in deurwaarderstrajecten als de afname in aflossingen via maandbedragen is de sterke toename van het gebruik van de draagkrachtregeling in deze groep. Dankzij de draagkrachtberekening komen deze debiteuren waarschijnlijk minder snel in betalingsproblemen. We bespreken de toename in het gebruik van de draagkrachtregeling verder in de volgende paragraaf (5.4). Hbo'ers en wo'ers zijn meer vrijwillig gaan aflossen, waardoor de totale aflossingen in deze groepen zijn toegenomen. Door de tegengestelde ontwikkelingen bij opleidingsniveaus zien we weinig verschil tussen afloscohorten als we alle opleidingsniveaus samen beschouwen.

Figuur 5.6 De ontwikkeling tussen afloscohorten verschilt tussen opleidingsniveaus



Na het derde jaar versnellen de aflossingen via maandbedragen van afloscohort 2012 (figuur 5.7 links). Op dat moment is de rente voor dit afloscohort herberekend, omdat toen de rentevaste periode eindigde. Hierdoor daalde de rente die dit cohort moet betalen van 2,39% naar 0,12%, waardoor de wettelijke maandbedragen voor dit cohort daalden: voor hetzelfde bedrag aan aflossing hoeft een minder grote terugbetaling te worden gedaan. Voor iemand met een startschuld van 15.000 euro zorgt de afname van de rente van 2,39% naar 0,12% er bijvoorbeeld voor dat het wettelijk maandbedrag daalt van 99 euro (69 euro aflossing plus 30 euro rente) naar 84 euro (83 euro aflossing plus 1 euro rente).¹³ Met een kleiner bedrag aan terugbetaling kan dus meer worden afgelost. Daardoor vallen minder debiteuren onder de draagkrachtregeling, het terugbetaalbedrag is makkelijker te dragen, en lossen ze meer af. In paragraaf 5.6 gaan we verder in op de verschillen in rentebetalingen tussen afloscohorten.

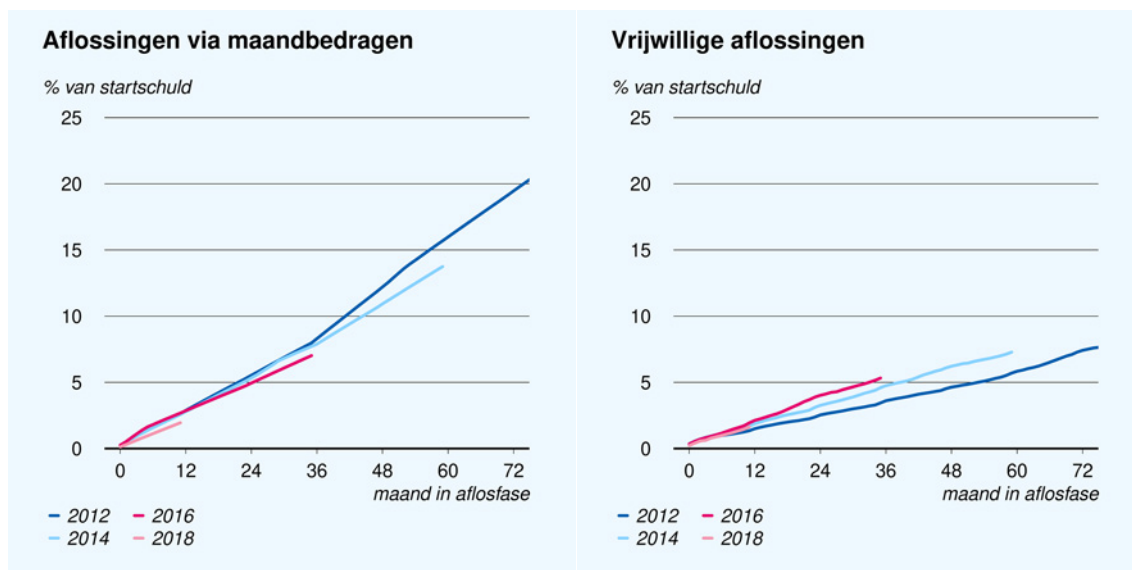
Recente afloscohorten lossen meer vrijwillig af. Drie jaar na de start van de aflosfase heeft het afloscohort van 2016 5% van de startschuld vrijwillig afgelost (figuur 5.7 rechts). Op hetzelfde punt in de aflosfase heeft het afloscohort van 2012 slechts 3,5% afgelost. Hiervoor zijn verschillende oorzaken te bedenken. Ten eerste zijn, door stijgende huizenprijzen en striktere regels voor hypotheeklen, studieschulden belangrijker geworden bij het verkrijgen van een hypotheek. Mogelijk lossen recentere cohorten vaker hun studieschuld extra af om een hoger hypotheekbedrag te kunnen krijgen. Daarnaast zijn de berekende maandbedragen gedaald door de lagere rente en de uitbreidingen van de draagkrachtregeling. Debiteuren hoeven daardoor kleinere maandbedragen te betalen, en hebben daardoor meer besteedbaar inkomen. Mogelijk wordt een deel van dit

¹³ In het berekenen van de verdeling tussen rente en aflossing gaan we uit van de start van de aflosfase (terugbetaaltermijn = 15 jaar). Later in de aflosfase bestaat de annuïteit voor een kleiner deel uit rente, maar dat een lagere rente ervoor zorgt dat er met een kleinere terugbetaling minstens evenveel wordt afgelost geldt voor elke resterende termijn.

extra besteedbaar inkomen gebruikt om vrijwillig af te lossen. Ten slotte heeft DUO het vanaf 2016 ook makkelijker gemaakt voor debiteuren om vrijwillig af te lossen, bijvoorbeeld door betalingen via IDEAL. Welke van deze oorzaken het belangrijkst zijn kunnen we met de huidige beschikbare gegevens niet achterhalen.

Als we de vrijwillige aflossingen en maandbedragen bij elkaar optellen, is het verschil tussen afloscohorten klein. De toename in vrijwillige aflossingen compenseert voor de daling in aflossingen via maandbedragen. Na een jaar in de aflosfase liggen de totale aflossingen rond de 3% van de startschuld, na drie jaar ongeveer 12%, na vijf jaar op 20% en na zeven jaar op 31%.

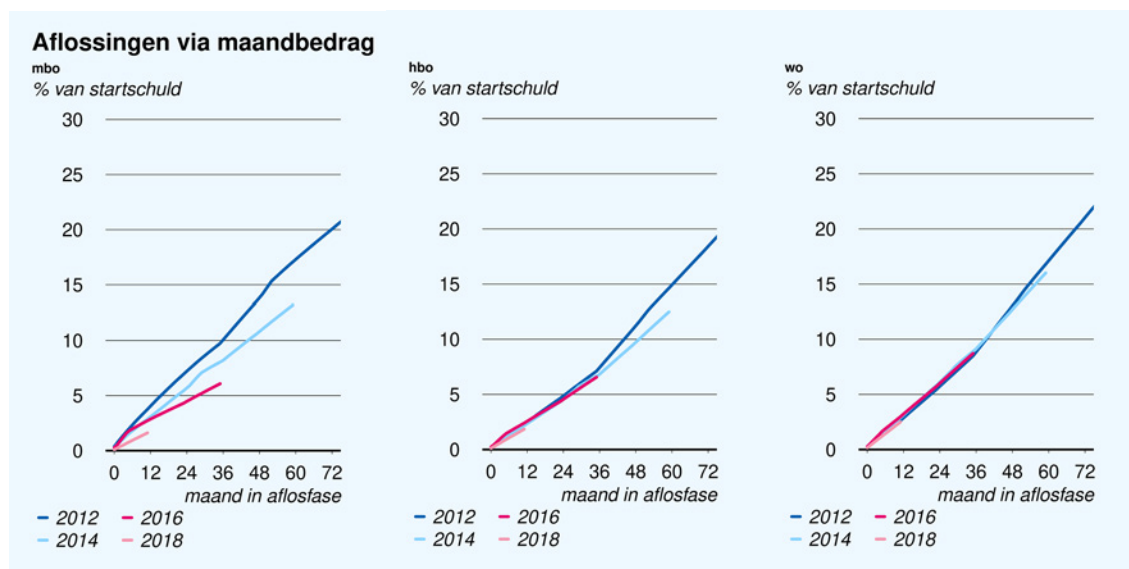
Figuur 5.7 Recente afloscohorten lossen minder af via maandbedragen maar meer vrijwillig



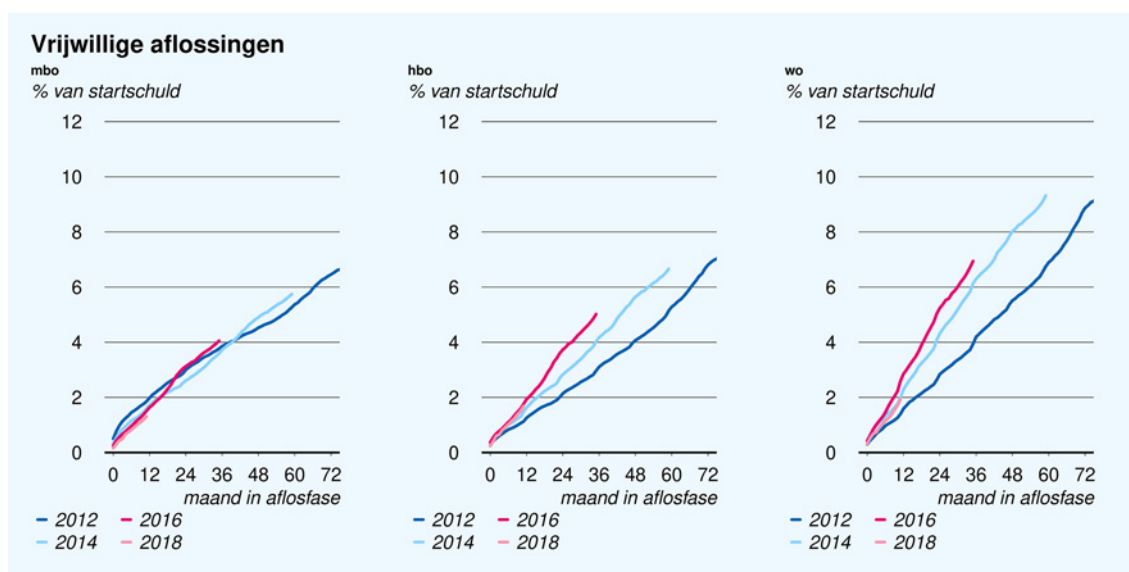
Vooraflossers die hun vervolgoopleiding zijn begonnen op het mbo lossen tegenwoordig minder af via maandbedragen. Na vijf jaar in de aflosfase is er ongeveer 4%-punt minder via maandbedragen afgelost door het afloscohort van 2014, vergeleken met het afloscohort van 2012 (figuur 5.8), een daling van 17% naar 13%. En het afloscohort van 2016 lost – drie jaar na start van de aflosfase – weer minder af dan het afloscohort van 2014: ongeveer 2%-punt. Dit hangt deels samen met de stijging van de gemiddelde startschuld over afloscohorten. Zoals in paragraaf 3.1 besproken, bestaat er een minimum bedrag voor het wettelijke maandbedrag van 45 euro. Daardoor worden lage studieschulden over een kortere termijn terugbetaald (figuur 3.1 rechts). Nu de gemiddelde startschuld onder mbo'ers hoger ligt, is ook de verwachte terugbetaaltermijn toegenomen. Daarnaast speelt ook een toename in het gebruik van de draagkrachtregeling een rol. Dit bespreken we verder in paragraaf 5.3.

Bij aflossers die begonnen zijn op het hbo of wo zijn aflossingen via maandbedragen minder gedaald, terwijl vrijwillige aflossingen zijn toegenomen. Het verschil tussen afloscohort 2014 en 2012 in aflossingen via maandbedragen is onder hbo'ers ongeveer 3%-punt na vijf jaar in de aflosfase (figuur 5.8). Er is echter geen daling te zien tussen de afloscohorten 2012, 2014 en 2016 na drie jaar in de aflosfase. Bij het wo is helemaal weinig verschil te zien: recente afloscohorten lossen ongeveer evenveel af via maandbedragen als eerdere afloscohorten. Vrijwillige aflossingen zijn zowel bij hbo'ers als wo'ers toegenomen (figuur 5.9). Dit is het sterkst bij wo'ers, waarvan het afloscohort 2016 na drie jaar 6,9% vrijwillig heeft afgelost, terwijl dit voor het afloscohort van 2012 slechts 3,9% was. Bij het hbo is het verschil kleiner: het afloscohort van 2016 heeft na drie jaar 5,0% afgelost, versus 3,0% van afloscohort 2012.

Figuur 5.8 Mbo'ers lossen minder af via maandbedrag



Figuur 5.9 Hbo'ers en wo'ers lossen meer vrijwillig af

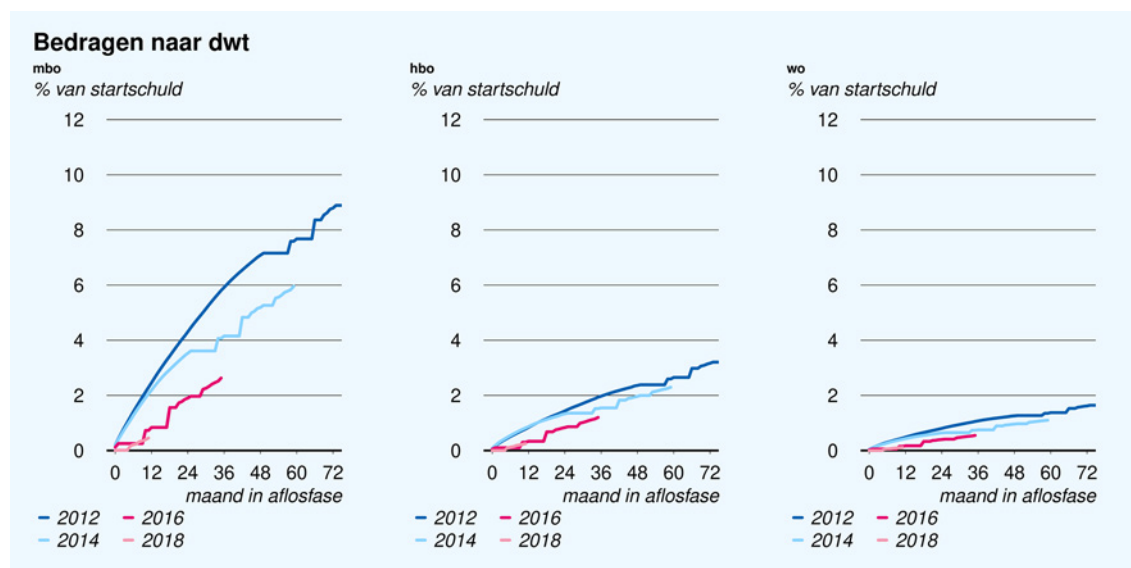


Een steeds kleiner deel van de studieschuld komt in een deurwaarderstraject terecht. Dit is vooral duidelijk te zien bij het mbo. In de eerste zeven jaar van de aflofase kwam meer dan 10% van de startschuld van afloscohort 2012 terecht in een deurwaarderstraject, terwijl dit voor hbo en wo slechts 4% en 2% was (figuur 5.10).¹⁴ Voor de recentere afloscohorten is dit een stuk lager: na drie jaar in de aflofase is dit bij afloscohort 2016 ongeveer 2,5%. Op hetzelfde punt in de aflofase was dit voor afloscohort 2012 nog 6%. In 2012 tot en met 2015 kwam per jaar ongeveer 15 tot 20% van de debiteuren ergens in het jaar in een deurwaarderstraject (figuur 5.11). Vanaf 2016 is dat gedaald naar ongeveer 10% en in 2018 kwam nog ongeveer 8% van de debiteuren in een deurwaarderstraject.

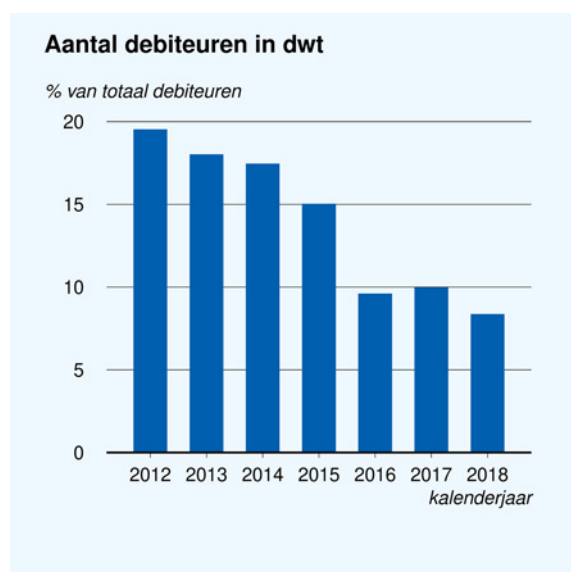
¹⁴ Daarnaast valt op dat tussen februari 2016 en mei 2018 er lange tussenposes zijn geweest in het overzetten van betalingsachterstanden naar deurwaardertrajecten. Deze bedragen zijn opgespaard en in één maand overgedragen. Dit gebeurde in november 2016, januari, juli en oktober 2017 en juni 2018. Dit is terug te zien in de abrupte stijgingen in sommige maanden in figuur 5.10.

De aanpassingen die DUO heeft gemaakt in het inzetten van het deurwaarderstraject en de draagkrachtregeling zijn hier een plausibele verklaring voor. In de loop van 2016 heeft DUO zijn deurwaarderszaken overgedragen aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het CJIB bundelt de schulden van verschillende overheidsinstanties, en zorgt er zo voor dat de debiteur niet met meerdere deurwaarders – en deurwaarderskosten – tegelijk te maken krijgt. Daarnaast geeft DUO aan de voorlichting over schulden aan debiteuren te hebben verbeterd. Klanten bij wie een betalingsachterstand is ontstaan, ontvangen duidelijker berichten en DUO biedt gerichte informatie over dit onderwerp via de website (DUO, 2017). Ten slotte is in 2017 ook de draagkrachtregeling geautomatiseerd. Voor 2017 moesten debiteuren die zelf aanvragen. Mogelijk was er een aanzienlijk aandeel debiteuren die deze regeling niet aanvroegen, terwijl ze deze wel nodig hadden. Daardoor konden ze hun termijnbetalingen niet voldoen en kwamen zo in een deurwaarderstraject terecht. Doordat nu automatisch rekening wordt gehouden met de draagkracht gebeurt dit minder. Deze ontwikkelingen samen zorgen voor minder betalingsachterstanden, en dus deurwaarderstrajecten.

Figuur 5.10 Afname bedragen in deurwaarderstraject vooral sterk onder mbo



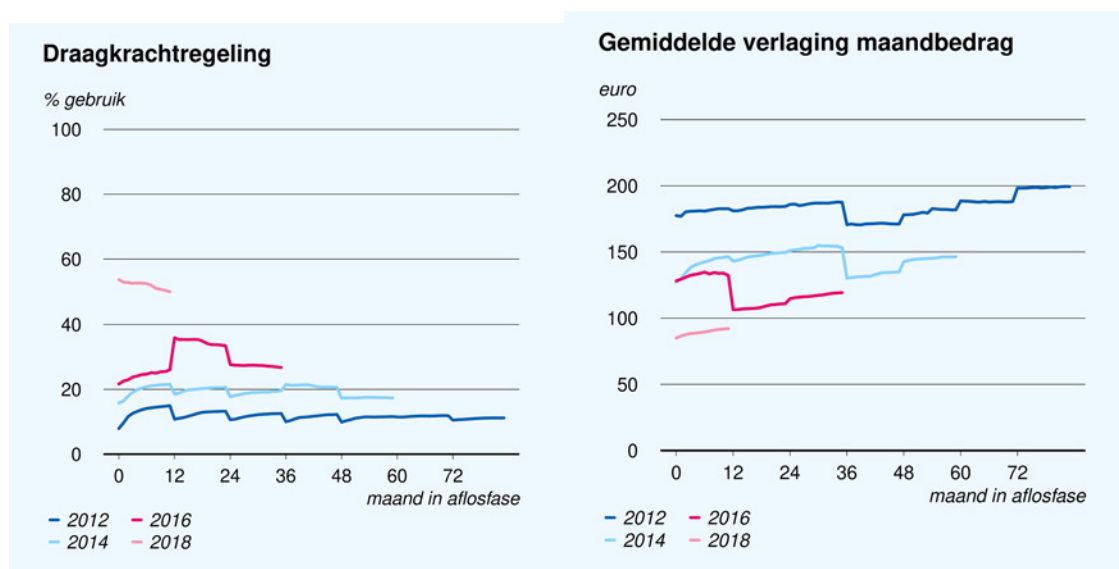
Figuur 5.11 Een steeds kleiner aandeel van de debiteuren komt in een deurwaarderstraject



5.4 Recente afloscohorten maken meer gebruik van de draagkrachtregeling

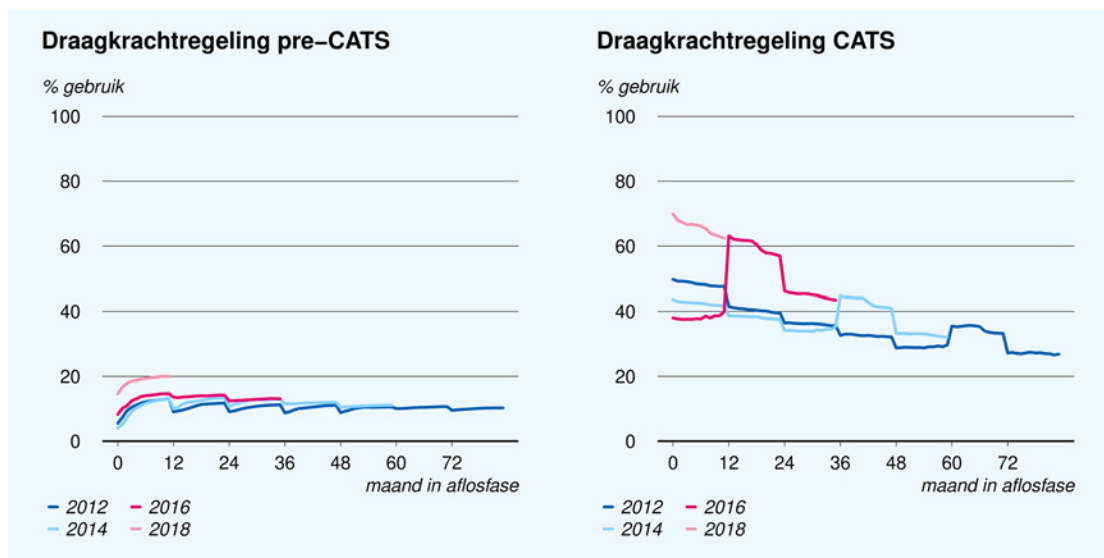
Recent begonnen aflossers vallen vaker onder de draagkrachtregeling door het CATS-regime en de automatisering van de draagkracht. Dit is een van de verklaringen voor de afname in aflossingen via maandbedragen, vooral relevant bij mbo'ers. In het derde jaar van de aflofase valt nog ongeveer 27% van de afloscohorten 2016 onder de draagkrachtregeling (figuur 5.12 links). Voor afloscohort 2012 was dit slechts 12%. Tegelijkertijd is de vermindering van het maandbedrag afgenomen. Meer mensen vallen tegenwoordig onder de draagkrachtregeling, maar het maandbedrag wordt minder naar beneden bijgesteld. Voor afloscohort 2012 werd het maandbedrag nog gemiddeld met ongeveer 180 euro vermindert in het derde jaar van de aflofase, voor het afloscohort 2016 was dit ongeveer 125 euro (figuur 5.12 rechts). Voor beide bevindingen zien we twee duidelijke verklaringen: dat steeds meer aflossers onder de CATS-regels vallen (zie tabel 4.1) en de automatisering van de draagkrachtregeling in januari 2017.

Figuur 5.12 Recente afloscohorten vallen vaker onder de draagkrachtregeling, maar met hoeveel het maandbedrag wordt verlaagd is kleiner



Het gebruik van de draagkrachtregeling is enerzijds toegenomen doordat steeds meer aflossers onder de CATS-regels vallen. Onder de CATS-regels is de draagkracht – bij een gelijk inkomen – meestal lager. Daardoor is de kans dat een persoon onder de draagkrachtregeling valt in het CATS-regime hoger dan onder pre-CATS. Aangezien het aandeel debiteuren dat onder de CATS-regels valt voor recente afloscohorten steeds hoger is, neemt het aandeel aflossers dat gebruikmaakt van de draagkrachtregeling toe. Het verschil in gebruik van de draagkrachtregeling tussen pre-CATS en CATS is te zien in figuur 5.13.

Figuur 5.13 Gebruik van de draagkrachtregeling ligt hoger onder de CATS-regels

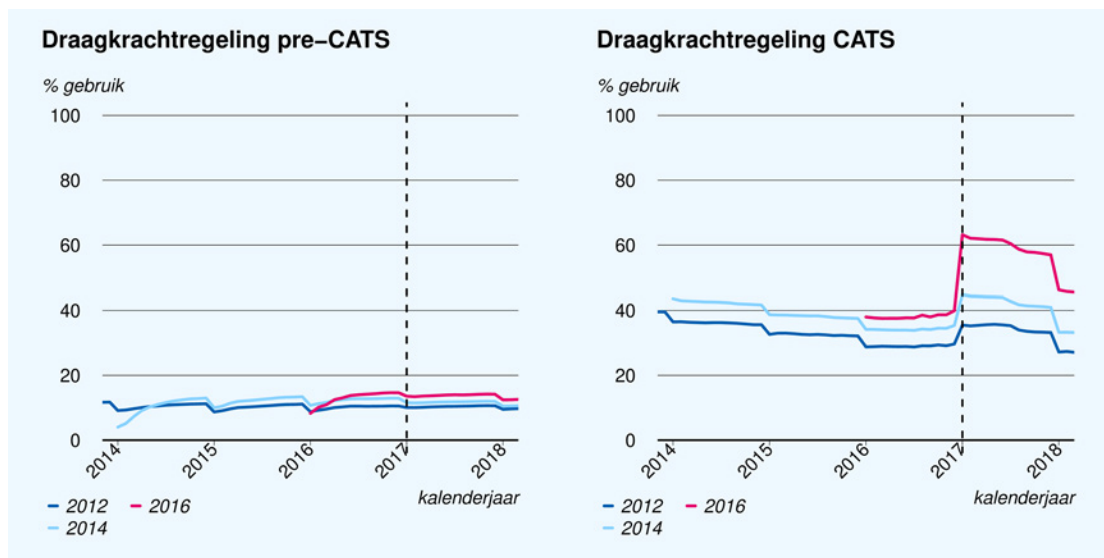


Van de debiteuren die onder de Pre-CATS-regels vallen, maakt ongeveer 15% gebruik van de draagkrachtregeling in het eerste jaar van de aflosfase. Naarmate de debiteuren langer in de aflosfase zitten – en meer beginnen te verdienen – neemt het gebruik af naar ongeveer 10%. Wat verder opvalt is dat de Pre-CATS-debiteuren van het afloscohort van 2018 meer dan eerdere cohorten gebruik maken van de draagkrachtregeling in het eerste jaar van de aflosfase: bijna 20% (versus 15%), hoewel voor deze groep de regeling niet is uitgebreid of geautomatiseerd. We moeten er echter rekening mee houden dat deze groep zeer specifiek is: het betreft personen die al vóór 2009 studiefinanciering ontvingen, maar pas in 2018 zijn begonnen met de aflosfase. Ze hebben dus waarschijnlijk lang onderwijs gevolgd en bij aanvang van de aflosfase de mogelijkheid gehad om over te stappen naar de CATS-regels. Mogelijk heeft een deel van deze groep er bewust voor gekozen om onder de Pre-CATS-regels te blijven vallen, bijvoorbeeld omdat men dan zelf mag kiezen of het inkomen van hun partner in de draagkrachtberekening wordt meegenomen. Waarschijnlijk maken deze personen dan ook meer gebruik van de draagkrachtregeling. Ongeveer 30% van de debiteuren die begonnen zijn met aflossen in 2018 vallen nog onder de Pre-CATS-regels (zie tabel 4.1).

Van de debiteuren die onder de CATS-regels vallen, maakt ongeveer 40-50% gebruik van de draagkrachtregeling in het eerste jaar van de aflosfase. Dat zijn er veel meer dan bij de Pre-CATS-debiteuren. Het gebruik neemt in de jaren daarna af naar ongeveer 30%, maar blijft hoger dan dat van de Pre-CATS-debiteuren (figuur 5.13). Voor het afloscohort 2018 is het gebruik van de regeling bij aanvang van de aflosfase nog een stuk hoger: ongeveer 70%. Deze sprong komt door het automatiseren van de draagkrachtregeling in januari 2017.

De automatisering van de draagkrachtregeling heeft geleid tot een verdere toename in het gebruik. De automatisering is op 1 januari 2017 in praktijk gesteld en geldt alleen voor debiteuren die onder het CATS-regime vallen. Voor deze datum moesten debiteuren zelf de draagkrachtregeling aanvragen. Door het wegnemen van de drempel om de regeling aan te vragen neemt het gebruik ervan toe. Dit is duidelijk terug te zien in figuur 5.14 rechts. Blijkbaar was er een aanzienlijk aandeel debiteuren die wel aanspraak konden maken op de draagkrachtregeling, maar geen aanvraag deden.

Figuur 5.14 Automatisering van de draagkrachtregeling heeft geleid tot een hoger gebruik van de draagkrachtregeling voor aflossers onder het CATS-regime



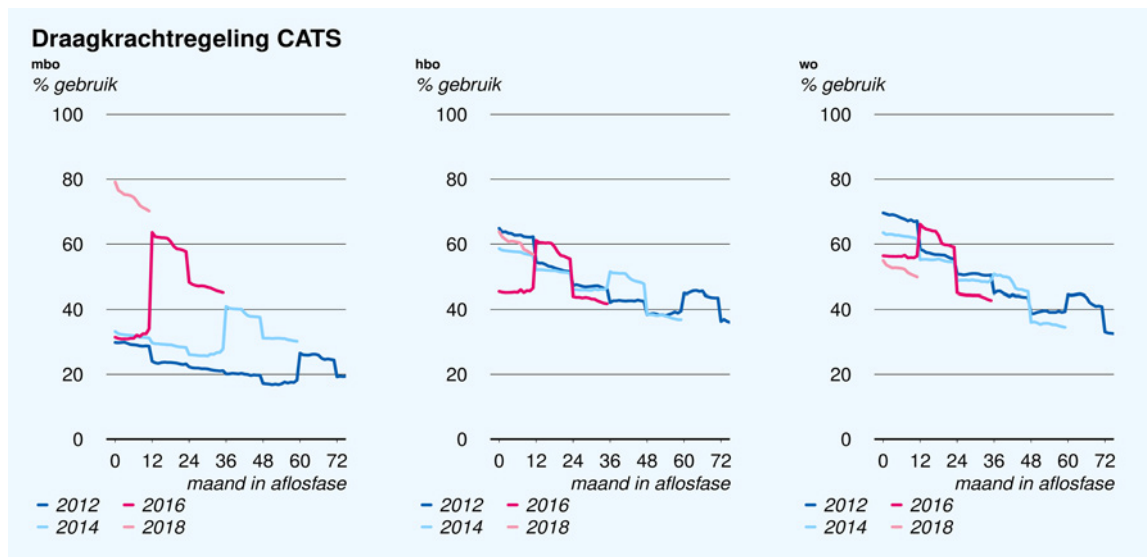
Het effect van de automatisering is vooral sterk aan het begin van de aflofase, daarna neemt het af. Het gebruik van de regeling ging met ongeveer 6%-punt omhoog bij afloscohort 2012, terwijl dit voor afloscohort 2016 meer dan 20%-punt is (figuur 5.14 rechts). Dit heeft te maken met het feit dat afloscohort 2012 ten tijde van de automatisering al vijf jaar in de aflofase zat, terwijl dit voor afloscohort 2016 pas een jaar was. Na vijf jaar in de aflofase ligt het gemiddelde inkomen een stuk hoger aan het begin van de aflofase, omdat aflossers nog aan het begin van hun werkzame carrière zitten. Hun inkomen groeit nog sterk. Ten tijde van de automatisering zijn er in het afloscohort 2016 dus meer debiteuren die aanspraak kunnen maken op de draagkrachtregeling, waardoor de automatisering voor die groep meer effect had. Dit betekent ook dat het gebruik in de jaren na automatisering, wanneer het inkomen van het afloscohort toeneemt, sterk afneemt. Dit zien we inderdaad terug. Bij afloscohort 2016 is, in de jaren na de automatisering, het gebruik teruggelopen van een piek van 63% naar ongeveer 43% en bij afloscohort 2014 van 45% naar 32%. Na vijf jaar in de aflofase is het verschil tussen afloscohort 2014 (na automatisering) en afloscohort 2012 (voor automatisering) slechts 3%-punt.

Debiteuren die hun vervolgopleiding begonnen op het mbo maken meer gebruik van de draagkrachtregeling, vooral aan het begin van de aflofase. Mede hierdoor lost deze groep tegenwoordig minder af via maandbedragen. Bij de start van de aflofase ligt het gebruik van de draagkrachtregeling van CATS-debiteuren rond de 80% voor het afloscohort van 2018. Bij het hbo is dit ongeveer 65% en bij wo 55% (figuur 5.15). Voor debiteuren die onder Pre-CATS vallen is dit veel lager, ongeveer 15 tot 20% (figuur 5.16). Voor alle opleidingsniveaus zien we dat onder CATS het gebruik van de draagkrachtregeling daalt naarmate de aflofase vordert, al blijft het niveau boven dat van de Pre-CATS-debiteuren. De toename tussen Pre-CATS en CATS is groter bij het mbo dan bij hbo en wo.

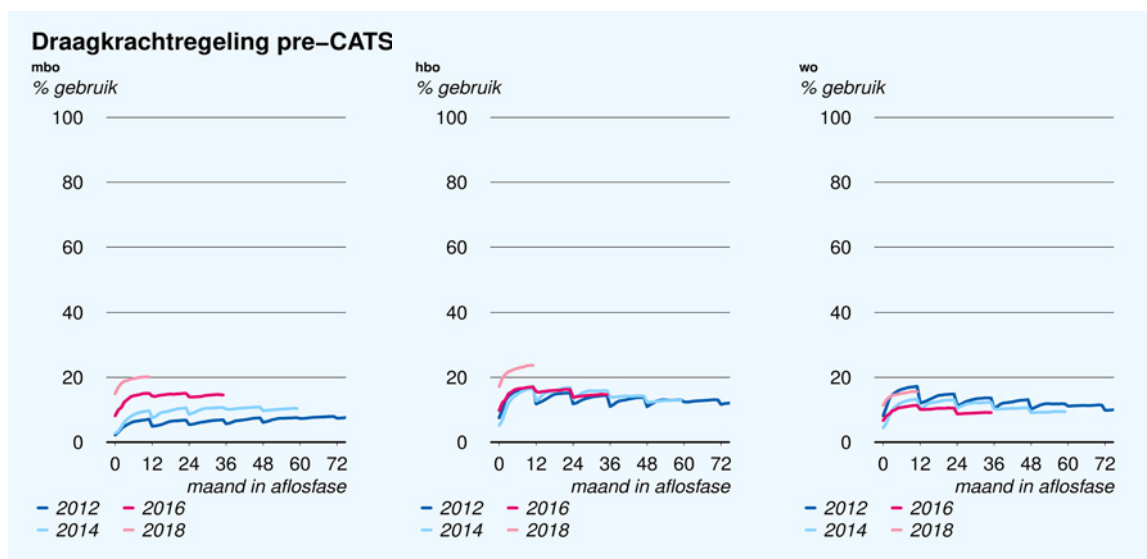
Voor het effect van de automatisering in 2017 is groot onder mbo'ers. Zo ging het gebruik van de draagkrachtregeling van afloscohort 2016 op het moment van automatisering met 30%-punt omhoog. Voor hbo was dit 15%-punt en voor wo 10%-punt (figuur 5.17). Dit suggereert dat er onder de groep mbo'ers meer debiteuren zijn die wel aanspraak konden maken op de draagkrachtregeling, maar geen aanvraag deden. Daarnaast zien we tussen elk afloscohort van het mbo een stijging in het gebruik van de draagkrachtregeling, ongeacht of het CATS- of Pre-CATS-debiteuren betreft. Dit komt deels door de toename in gemiddelde startschuld van mbo'ers. Iemand met een hogere startschuld heeft een grotere kans om aanspraak op de

draagkrachtregeling te maken, omdat het wettelijk maandbedrag dan hoger is. Dit zien we terug in de dataset: debiteuren met een hogere startschuld vallen vaker onder de draagkrachtregeling (figuur 5.18).

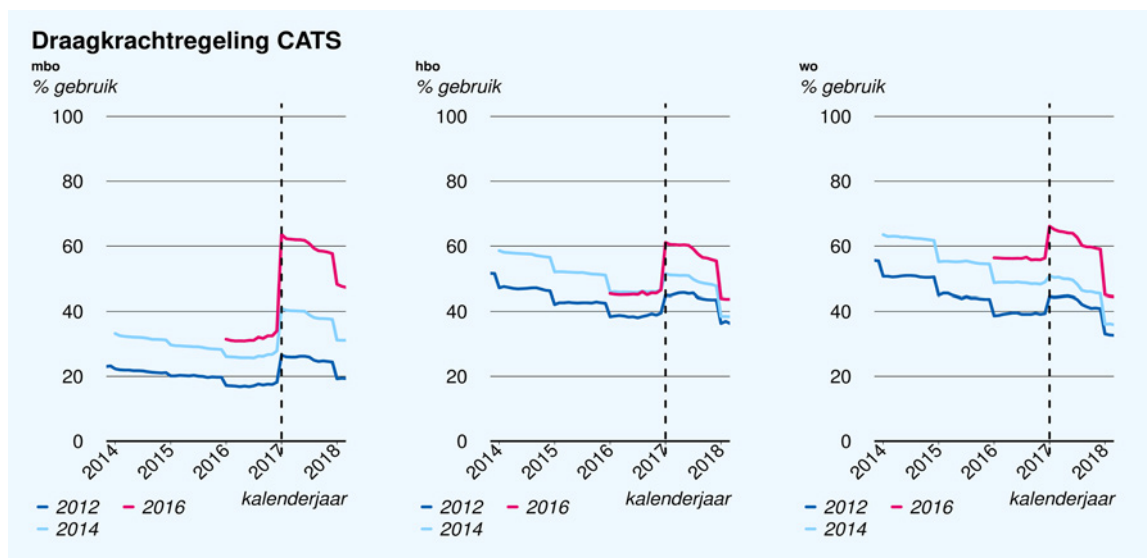
Figuur 5.15 Gebruik draagkrachtregeling onder CATS-debiteuren vooral hard toegenomen bij mbo



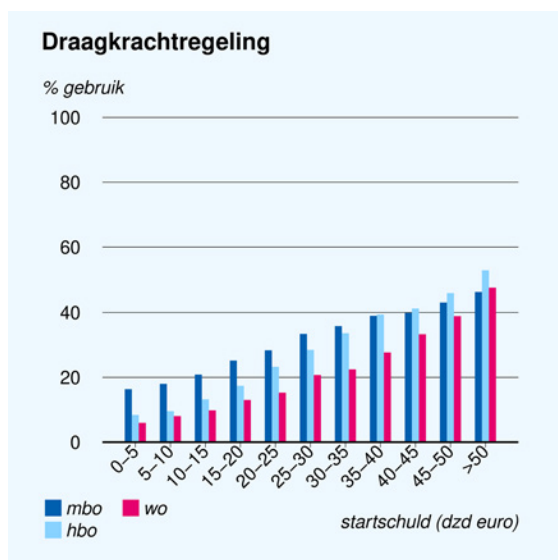
Figuur 5.16 Gebruik draagkrachtregeling ligt lager onder pre-CATS-debiteuren, ongeacht eerste vervolopleiding



Figuur 5.17 Effect automatisering draagkrachtregeling is groter bij mbo

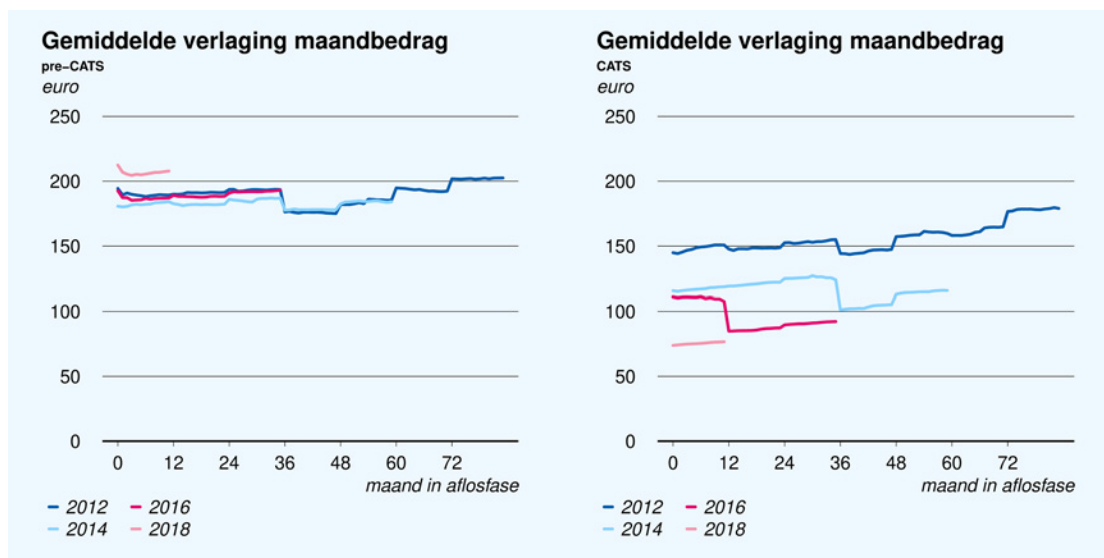


Figuur 5.18 Gebruik van draagkrachtregeling is groter onder debiteuren met hoge startschuld



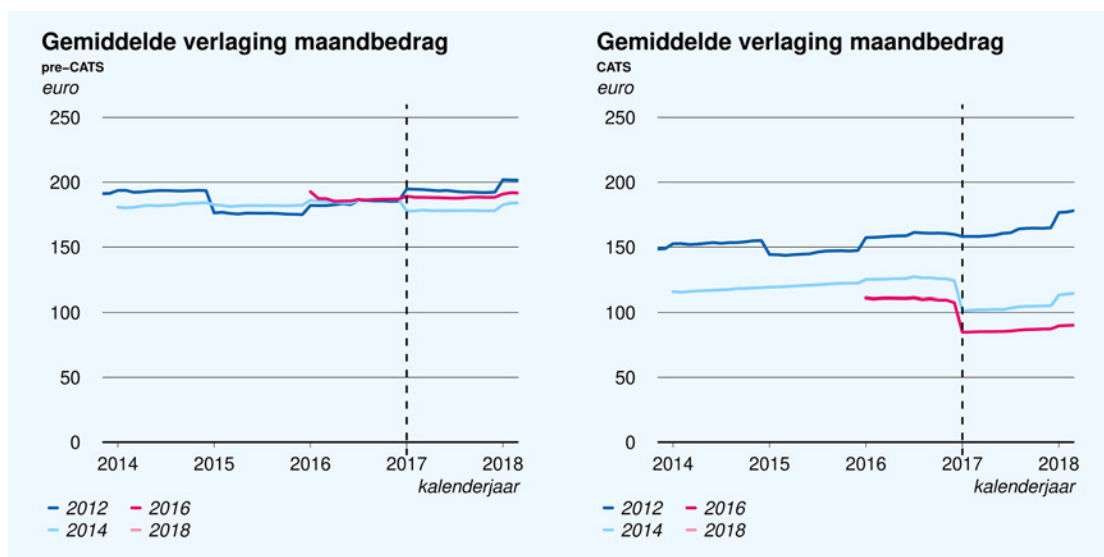
Het maandbedrag van debiteuren in de draagkrachtregeling wordt gemiddeld minder naar beneden bijgesteld onder de CATS-regels. Vergelijken met de Pre-CATS regels zijn het vooral de relatief hogere inkomens waarvoor de berekende draagkracht door de nieuwe regels naar beneden is bijgesteld. Daardoor zijn er vooral veel debiteuren in de draagkrachtregeling bijgekomen met een relatief hoog inkomen, waarvan het berekende maandbedrag niet ver onder het wettelijk maandbedrag ligt. De gemiddelde vermindering van het maandbedrag is daardoor afgenomen (figuur 5.19).

Figuur 5.19 De gemiddelde verlaging van het maandbedrag is lager onder de CATS-regels



De gemiddeld verlaging van het maandbedrag is gedaald door de automatisering van de draagkrachtregeling. Vooral debiteuren voor wie het berekend maandbedrag veel lager ligt dan het wettelijk maandbedrag hebben een prikkel om de draagkrachtregeling aan te vragen. Vóór de automatisering werd de draagkrachtregeling dus vooral aangevraagd door deze groep. Door de automatisering is het echter niet meer nodig om de regeling aan te vragen, waardoor ook debiteuren voor wie het maandbedrag met slechts een klein bedrag wordt verlaagd in de regeling komen. De gemiddelde vermindering van het te betalen maandbedrag is hierdoor lager. Dit is vooral terug te zien bij afloscohorten 2014 en 2016 (figuur 5.20).

Figuur 5.20 Gemiddelde verlaging maandbedrag is gedaald door automatisering van de draagkrachtregeling



5.5 Inkomen van aflossers is negatief beïnvloed door de crisis, maar heeft zich hersteld

De crisis raakt verschillende afloscohorten op een ander punt in hun arbeidsmarktcarrière. De gevolgen van de Europese staatsschuldencrisis zorgde in de periode 2010-2014 voor een stijging van de Nederlandse werkloosheid. Als er minder werk is, nemen bedrijven minder nieuwe mensen aan. Ook zullen zij er vaker voor kiezen om tijdelijke contracten niet te verlengen. Wanneer de crisis lang aanhoudt en bedrijven in zeer zwaar weer terecht komen, mogen zij op bedrijfseconomische gronden ook werknemers met een vast contract ontslaan. Een crisis raakt daarom als eerste de starters op de arbeidsmarkt, de net afgestudeerden. Vervolgens raakt het ook mensen die een tijdelijk contract hebben, veelal mensen tot enkele jaren na afstuderen.

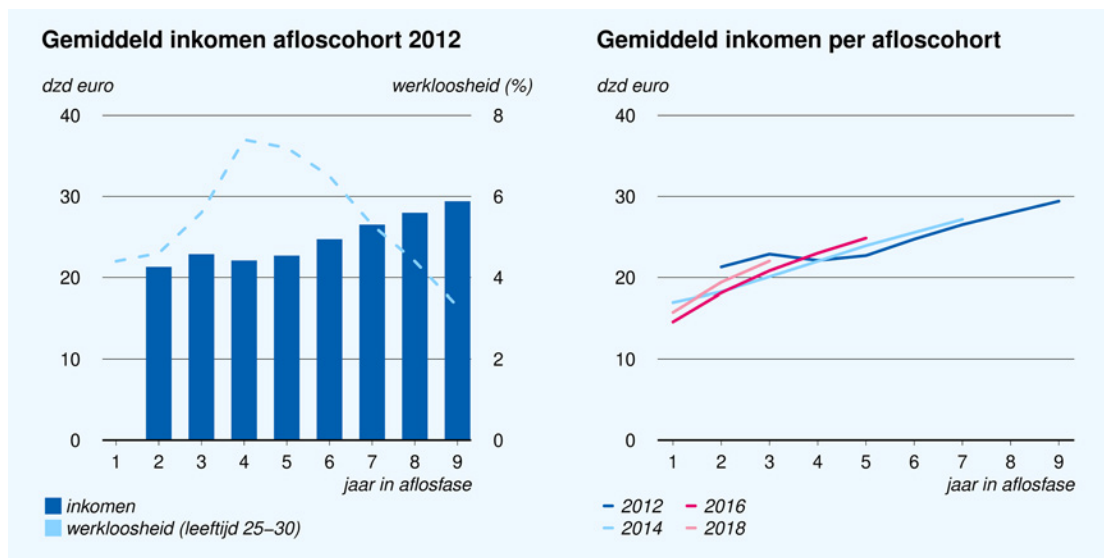
Hierbij is het belangrijk om rekening te houden met het feit dat bij de draagkrachtberekening het inkomen met een vertraging van twee jaar beschikbaar komt. In het eerste jaar van de aflosfase wordt dus gerekend met het inkomen van het jaar van afstuderen, twee jaar geleden. In het tweede jaar van de aflosfase met het inkomen van het tweede jaar na afstuderen, et cetera. We rapporteren de inkomens zoals ze gebruikt zijn in het berekenen van de draagkracht, dus rekening houdend met de twee jaar vertraging. Alle inkomens zijn gecorrigeerd voor inflatie en uitgedrukt in prijzen van 2010. We hebben twee jaar meer inkomensgegevens dan aflossingsgegevens in onze dataset, dus in deze subparagraaf rapporteren we de inkomens van tot en met het negende jaar van de aflosfase.¹⁵

Het inkomen van het afloscohort van 2012 heeft in het vierde en vijfde jaar van de aflosfase duidelijk last gehad van de economische crisis, maar is de laatste jaren weer aan het groeien. In het derde jaar van de aflosfase is het gemiddelde inkomen van dit afloscohort 22.800 euro, daarna daalt het naar 22.100 euro. In deze periode zou je stijgende inkomens verwachten, dus een daling is opvallend. Deze daling hangt duidelijk samen met de oplopende werkloosheid, als gevolg van de crisis (figuur 5.21 links). In de jaren hierna begint het herstel – het werkloosheidspercentage daalt weer – en de gemiddelde inkomens nemen weer toe. Van het vierde naar het negende jaar in de aflosfase steeg het gemiddelde inkomen met 33%, van 22.100 naar 29.400 euro.

Bij recentere afloscohorten heeft de crisis vooral effect gehad op de eerste jaren van de aflosfase, maar ook bij deze groepen groeit het inkomen de laatste jaren sterk. Vooral in het tweede en derde jaar van de aflosfase is het inkomen van de recentere afloscohorten lager dan die van het afloscohort van 2012 (figuur 5.21 rechts). Voor het afloscohort van 2012 vielen deze jaren nog voor de piek in het werkloosheidspercentage, maar voor de latere cohorten is de piek al geweest. Later in de aflosfase, als voor alle afloscohorten de arbeidsmarkt herstelt, zien we dat het gemiddelde inkomen voor recentere afloscohorten hoger is dan bij het afloscohort 2012. Bijvoorbeeld in het vijfde jaar van de aflosfase: het gemiddelde inkomen van het afloscohort 2012 is daar 22.700 euro, die van afloscohort 2014 is 23.900 euro, en van 2016 24.900 euro. Deze bevindingen komen overeen met een eerdere studie van het inkomen van afgestudeerden van het CPB. Daarin werd geconcludeerd dat studenten die tijdens een recessie afstuderen weliswaar aan het begin van hun carrière minder verdienen, maar dat dit verschil ongeveer vier jaar na afstuderen weer ingelopen is (Van den Berge & Brouwers, 2017).

¹⁵ Door een definitieverandering in de inkomensgegevens in de CBS-microdataset is het niet mogelijk om een consistent beeld te geven van het inkomen van het afloscohort van 2012 in het eerste jaar van de aflosfase. Daarom is het eerste jaar van de aflosfase voor dit cohort niet opgenomen in de figuren.

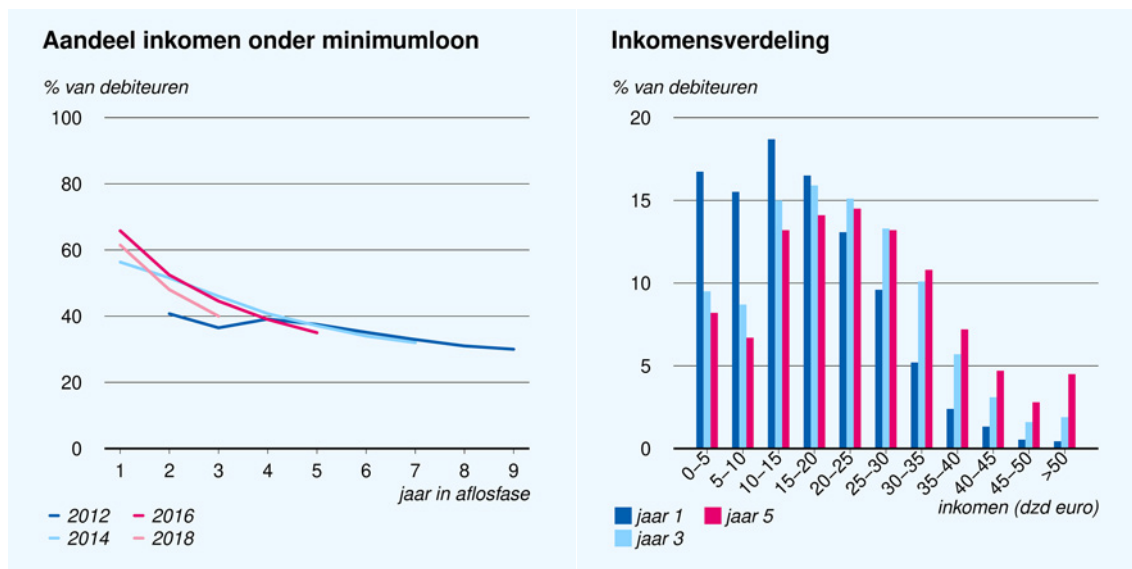
Figuur 5.21 Inkomen afloscohort 2012 heeft last gehad van de crisis gedurende de aflosfase, bij recentere afloscohorten heeft de crisis vooral effect gehad op de eerste jaren van de aflosfase



Het aandeel debiteuren met een inkomen onder het minimumloon is toegenomen door de crisis, maar ligt weer rond hetzelfde niveau bij de recentste afloscohorten. Bij de start van de aflosfase ligt het aandeel debiteuren met een inkomen onder het minimumloon hoog, vooral bij de afloscohorten die de arbeidsmarkt betraden in of vlak na het hoogtepunt van de crisis. Bij afloscohort 2014 heeft in het eerste jaar van de aflosfase 56% van de debiteuren een inkomen onder het minimumloon, en bij afloscohort 2016 66% (figuur 5.22 links). Voor het recentste afloscohort – 2018 – ligt dit percentage met 61% weer wat lager. Gedurende de aflosfase vinden steeds meer debiteuren een baan en beginnen beter te verdienen, waardoor het percentage inkomens onder het minimumloon daalt. In jaar drie is dit voor afloscohorten 2012 en 2018 respectievelijk 36% en 40%. Voor het afloscohort van 2012 is dit het jaar waarin de crisis een duidelijk negatief effect heeft op de inkomens. Dit is terug te zien in een stijging van het percentage inkomens onder het minimumloon van 36% naar 41%. Daarna daalt dat percentage wel weer. In jaar zeven is het percentage gedaald tot 33%, en in jaar negen tot 30%.

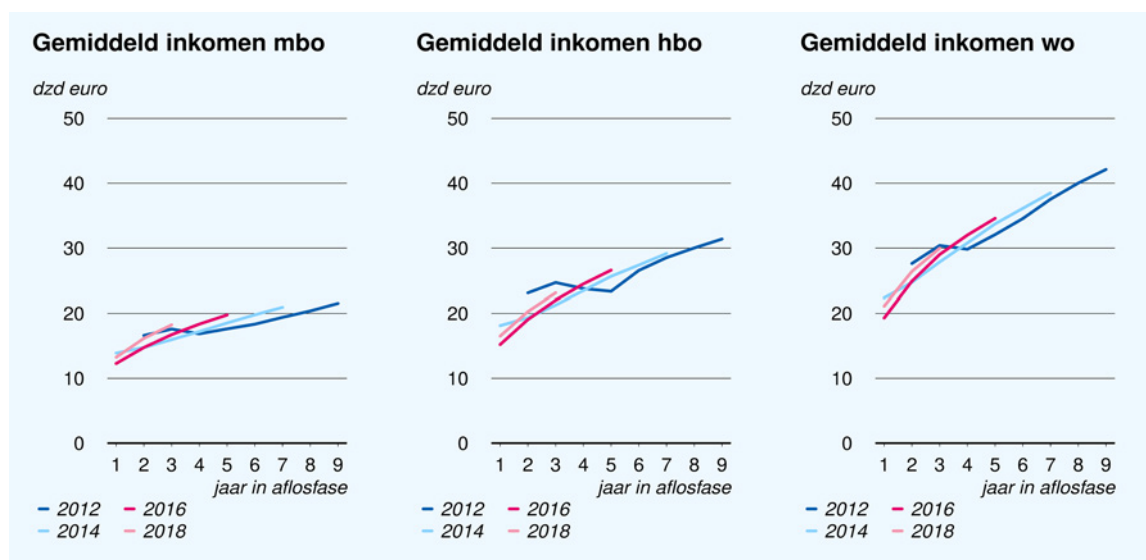
Gedurende de aflosfase neemt het aandeel debiteuren met een laag inkomen af, en die met hogere inkomens toe. Dit is terug te zien in de verdeling van het inkomen uitgesplitst naar het jaar in de aflosfase (figuur 5.22 rechts). In jaar één van de aflosfase ligt 67% van de inkomens onder de 20.000 euro. Dit betreft, door de vertraging in de inkomensgegevens, het inkomen van het jaar volgend op het stopzetten van studiefinanciering. Waarschijnlijk zijn veel debiteuren in dat jaar nog op zoek naar de eerste baan na afstuderen. In jaar drie is dit aandeel gedaald tot 50%, en in jaar vijf naar 42%. Tegelijkertijd neemt het aandeel hogere inkomens toe. In jaar één verdient ongeveer 5% van de debiteuren boven de 35.000 euro, in jaar vijf is dat bijna 20%.

Figuur 5.22 Gedurende de aflofase neemt het aandeel inkomens onder minimumloon af en het aandeel hogere inkomens toe



Aflossers die hun eerste vervolgopleiding volgden op het mbo hebben gemiddeld lagere inkomens en minder inkomensgroei dan de hbo'ers en wo'ers. De gemiddelde inkomens in het eerste jaar van de aflofase liggen niet ver uit elkaar, maar daarna neemt het verschil sterk toe. Aan het begin van de aflofase ligt het gemiddelde inkomen bij mbo rond de 13.000 euro, bij hbo en wo rond de 18.000 euro en 20.000 euro (figuur 5.23). Na negen jaar in de aflofase is het gemiddelde inkomen van mbo gegroeid naar ongeveer 22.000 euro, terwijl dit bij hbo 31.000 euro en bij wo 42.000 euro is. Deze lagere inkomensgroei verklaart mede waarom in recente afloscohorten mbo'ers meer gebruik maken van de draagkrachtregeling, en het gebruik gedurende de aflofase ook minder afneemt.

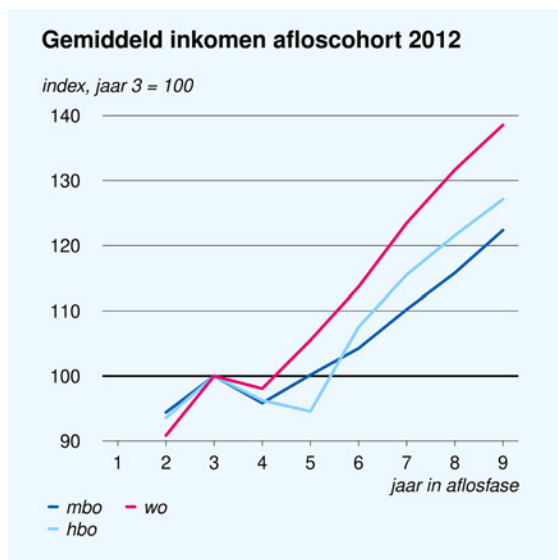
Figuur 5.23 Grote verschillen in de hoogte en groei van inkomens bij uitsplitsing naar eerste vervolgopleiding



De inkomens van aflossers met als eerste vervolgopleiding een hbo-opleiding zijn het sterkst door de crisis geraakt. Het inkomen van het afloscohort 2012 daalde met 5,4% van 2012 tot en met 2014 (figuur 5.24). Het inkomen binnen de groepen mbo en wo daalde alleen van 2012 naar 2013, en met een kleiner percentage: respectievelijk met 4,1% en 2,0%. Tijdens het herstel van de crisis stegen de gemiddelde inkomens binnen hbo

en wo sneller dan bij het mbo. Uiteindelijk is het gemiddelde inkomen onder wo'ers vier jaar later met ongeveer 23% gestegen ten opzichte van het jaar voor de daling, onder hbo'ers met 16% en onder mbo'ers met 10%.

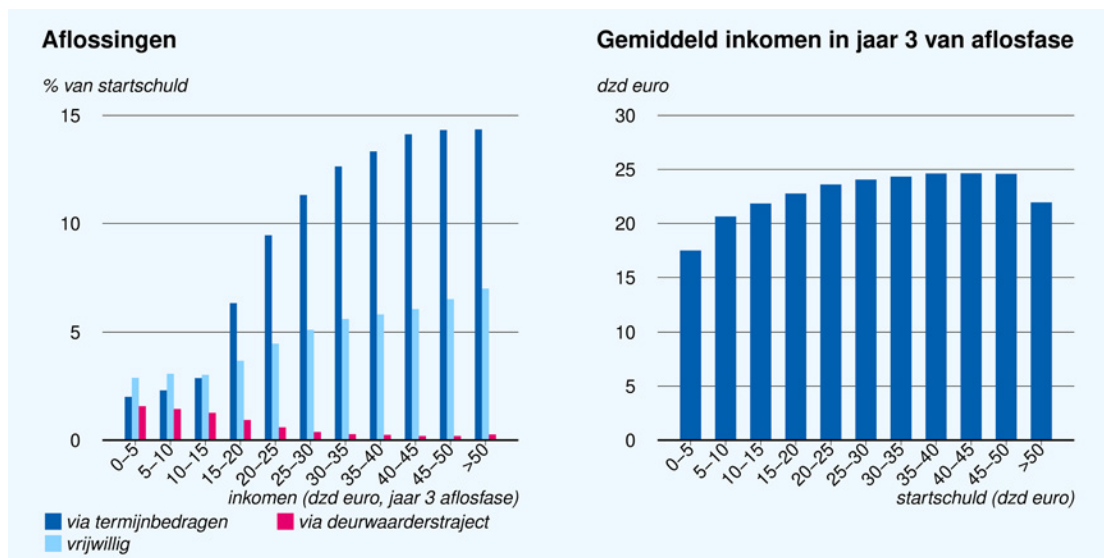
Figuur 5.24 Gemiddeld inkomen van debiteuren begonnen op het hbo het meest geraakt door crisis



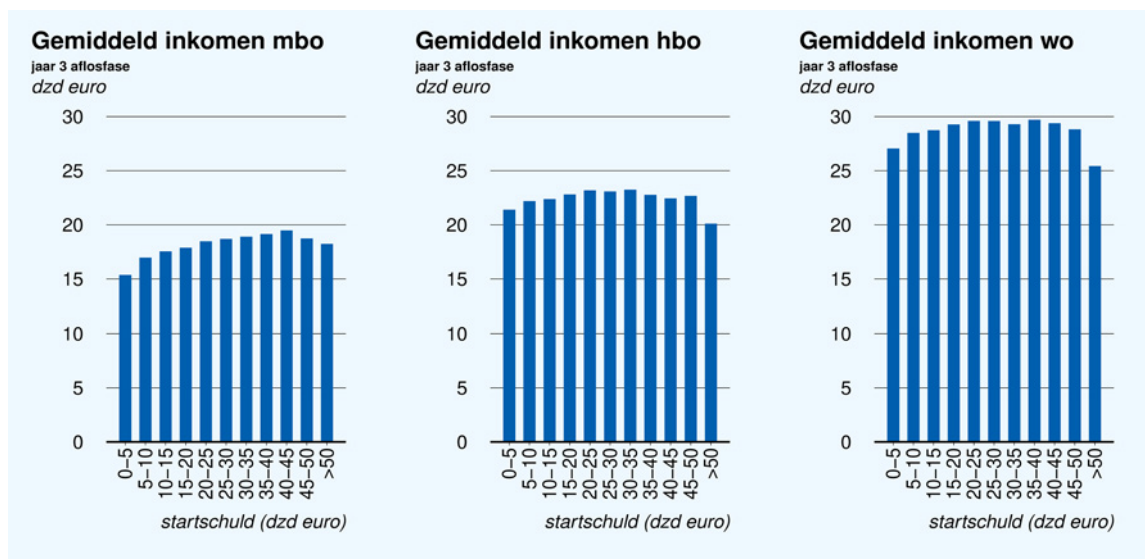
Debiteuren met hogere inkomens lossen sneller af. Ten eerste komt dit doordat deze debiteuren minder vaak onder de draagkrachtregeling vallen. Ze betalen dus vaker het volledige wettelijk maandbedrag en lossen daardoor sneller af dan debiteuren met een lager inkomen die wel onder de draagkrachtregeling vallen. Ten tweede lossen debiteuren met een hoger inkomen meer vrijwillig af. Over het algemeen zullen deze personen meer besteedbaar inkomen hebben, dus meer ruimte om vrijwillig extra af te lossen. Ten derde komen debiteuren met een hoger inkomen minder vaak in een deurwaarderstraject terecht (figuur 5.25 links). In totaal hebben aflossers met een hoog inkomen na drie jaar in de aflosfase ongeveer 21% afgelost, terwijl die met een laag inkomen ongeveer 7% hebben afgelost.

Over het algemeen hebben personen met hogere schulden een wat hoger inkomen in de aflosfase (figuur 5.25 rechts). Dit komt doordat mbo'ers over het algemeen lagere inkomens hebben en ook kleinere startschulden. Kijken we naar elk opleidingsniveau apart, dan zien we dat de verschillen in inkomen tussen startschulden kleiner is (figuur 5.26). Bij mbo is nog steeds een oploep te zien in inkomen naarmate de startschuld hoger is, maar bij hbo en wo is het inkomen het hoogst bij een startschuld van rond de 25.000 euro. Zowel personen met een lage (onder de 10.000 euro) als zeer hoge startschuld (boven de 50.000 euro) hebben gemiddeld lagere inkomens. Voor de laatste groep geldt mogelijk dat dit personen zijn die relatief weinig studiesucces hebben gehad. Zonder diploma worden basisbeurs en aanvullende beurs niet omgezet in een gift en bij een lange studieduur kan veel studieschuld zijn opgebouwd. Daarnaast zal zonder diploma het inkomen waarschijnlijk lager zijn.

Figuur 5.25 Meer aflossingen bij debiteuren met een hoger inkomen en debiteuren met een hogere startschuld hebben over het algemeen een hoger inkomen



Figuur 5.26 Relatie tussen startschuld en inkomen is vlakker als we uitsplitsen naar eerste vervolgopleiding



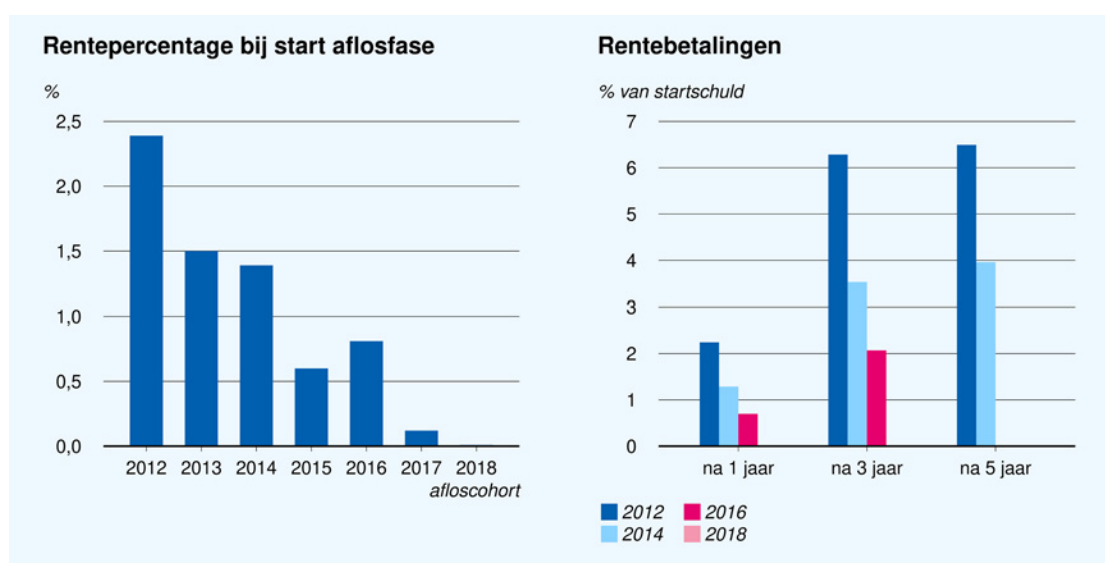
5.6 Recente afloscohorten hoeven per maand minder terug te betalen dankzij lage rente

De rente op de studieschuld is voor recente cohorten lager, daardoor hoeven debiteuren minder maandelijks terug te betalen. Voor het afloscohort van 2012 rekende DUO nog met een rente van 2,39%. Sindsdien is de rente stapsgewijs gedaald tot 0,0% voor het afloscohort van 2018 (figuur 5.27 links). Daardoor hoeven recentere cohorten ook minder grote maandbedragen te betalen. Voor iemand met een startschuld van 15.000 euro zorgt de afname van de rente van 2,39% naar 0,0% er bijvoorbeeld voor dat het wettelijk maandbedrag daalt van 99 naar 83 euro. Over de hele termijn van vijftien jaar scheelt dit 2880 euro. Omdat de wettelijke maandbedragen dalen, zorgt de daling in de rente er ook voor dat minder debiteuren aanspraken maken op de draagkrachtregeling. Voor iemand met een startschuld van 15.000 euro met 2,39% rente is, onder

de CATS-regels, een jaarinkomen van 27.100 euro voldoende om niet onder de draagkrachtregeling vallen. Bij 0,0% rente is 25.5000 euro al voldoende.

Dit zien we terug in een daling van rentebetalingen. De rente staat bij aanvang van de aanloopfase voor vijf jaar vast. Elke vijf jaar wordt de rente aangepast naar het dan geldende percentage, en weer vijf jaar vastgezet. Het afloscohort van 2012 moest in de eerste drie jaar van de aflosfase 6,3% van de startschuld aan rentebetalingen doen (figuur 5.27 rechts). Voor latere afloscohorten is dit minder: voor afloscohort 2014 is het 3,5% en 2016 2,1%. Na het derde jaar van de aflosfase wordt de rente opnieuw vastgesteld, en gingen voor elk afloscohort de rentebetalingen omlaag. Daarom lopen de rentebetalingen minder hard op tussen het derde en vijfde jaar.

Figuur 5.27 Het rentepercentage (op jaarbasis) dat DUO rekent is de afgelopen jaren gedaald, waardoor recente afloscohorten minder rentebetalingen hoeven te doen



Stijgende rentes kunnen ervoor zorgen dat meer debiteuren onder de draagkrachtregeling vallen. Op dit moment is de rente laag en nemen de gemiddelde inkomens van de aflossers toe. Maar door dalende inkomens of een oplopend rentepercentage, bijvoorbeeld als gevolg van de coronacrisis, vallen (tijdelijk) meer debiteuren onder de draagkrachtregeling, wat leidt tot minder aflossingen. Door de wijzigingen in de draagkrachtregeling maken er meer mensen gebruik van, en zal een stijging van de rente zorgen voor een groter aantal extra debiteuren in de draagkrachtregeling en grotere verminderingen in de te betalen maandbedragen.

Het risico bij stijgende rente is dat openstaande schulden oplopen als debiteuren door de draagkrachtregeling het maandbedrag niet geheel hoeven te voldoen. Doordat de debiteur onder de draagkrachtregeling valt, blijft elke maand een deel van het bedrag openstaan, waar ook weer rente over wordt gerekend. Deze rente zorgt er dan voor dat het openstaande schuldbedrag oploopt. Bij een rente van 0,0% is dit geen probleem, omdat er geen rentebetaling voldaan hoeft te worden. Maar bij hogere rentes kan hierdoor de openstaande schuld oplopen. De debiteur zal in dat geval uiteindelijk ook hogere wettelijke maandbedragen moeten betalen om de hogere openstaande schuld af te lossen. Als het inkomen niet hoog genoeg is om aan deze hogere wettelijke maandbedragen te voldoen, zal de debiteur voor de rest van de termijn onder de draagkrachtregeling vallen en de schuld uiteindelijk worden kwijtgescholden. Als het inkomen wel hoog genoeg is, zal de debiteur over de hele looptijd een groter totaalbedrag moeten terugbetalen dan wanneer de debiteur geen gebruik had gemaakt van de draagkrachtregeling.

5.7 Blik vooruit

Hoeveel de overgebleven debiteuren in de rest van de aflofsfase zullen aflossen is afhankelijk van de inkomensgroei en het rentepercentage in de toekomst. De aflossers zitten nog vroeg in hun werkzame leven, dus de gemiddelde inkomens nemen nog verder toe. We hebben twee jaar meer inkomensgegevens dan aflossingsgegevens in onze dataset. Hieruit blijkt dat de gemiddelde inkomens van de debiteuren die nog een schuld hebben openstaan na zeven jaar de komende twee jaar zullen toenemen: van 30.700 naar 31.700 euro. Naar verwachting zal het gebruik van de draagkrachtregeling dus de komende jaren verder afnemen. Hoewel een inkomensstijging te verwachten is omdat de aflossers nog vroeg in hun carrière zitten kunnen een recessie of een oplopend rentepercentage, bijvoorbeeld als gevolg van de coronacrisis, leiden tot (tijdelijk) minder aflossingen. Door een recessie dalen inkomens, door een rentestijging moeten debiteuren hogere wettelijke maandbedragen betalen en daardoor vallen ze vaker onder de draagkrachtregeling.

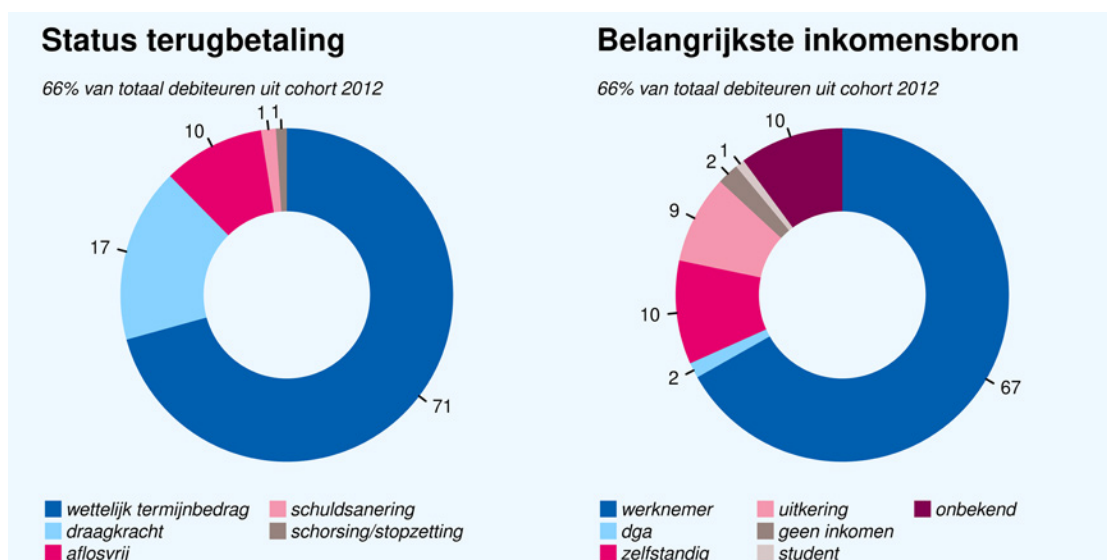
De meeste debiteuren die na zeven jaar nog een schuld hebben openstaan, betalen het wettelijk maandbedrag. Als zij dit elke maand blijven doen lossen ze hun schuld volledig af in de resterende termijn. Van de 46 dzd personen die nog een schuld open hebben staan betaalt 71% het wettelijk maandbedrag (figuur 5.28 links). Daarnaast maakt 17% van de debiteuren gebruik van de draagkrachtregeling, dus zij hoeven minder terug te betalen omdat hun inkomen te laag is om het wettelijk maandbedrag te dragen. Van deze personen wordt het maandbedrag met gemiddeld 200 euro verlaagd. 10% van de debiteuren zit in een aflosvrije periode, en betaalt dus tijdelijk niet terug. Ongeveer 1% zit in de schuldsanering en bij de resterende 1% is de terugbetaling geschorst of stopgezet. Als we kijken naar de belangrijkste inkomensbronnen van de debiteuren, dan zien we dat 78% inkomen uit werk haalt: 67% is werknemer, 10% zelfstandige en 2% directeur-grootaandeelhouder (figuur 5.28 rechts). Ongeveer 9% leeft van een uitkering, zoals de bijstand, arbeidsongeschiktheids-, of werkloosheidsuitkering. Ten slotte heeft 2% geen inkomen en is 1% is weer student. Van ongeveer 10% is de belangrijkste inkomensbron onbekend op basis van de Nederlandse statistieken, bijvoorbeeld omdat de debiteur zijn inkomen in het buitenland verdient.

17% van de debiteuren uit afloscohort 2012 heeft na zeven jaar in de aflofsfase minder dan een kwart van de startschuld afgelost. Deze personen lopen dus flink achter op het verwachte aflossingspercentage van 38%. Dit kan komen doordat ze een aflosvrije periode hebben aangevraagd of in het eerste deel van de aflofsfase een laag inkomen hadden, waardoor ze aanspraak maakten op de draagkrachtregeling. Ongeveer de helft van deze debiteuren zit aan het eind van het zevende jaar in de draagkrachtregeling en 17% zit in een aflosvrije periode. Bij deze groep is het gemiddelde inkomen relatief laag, maar ook hier groeit het gemiddelde inkomen van 22.200 euro in 2016 naar 22.900 euro in 2018. Een kwart van de debiteuren betaalt het wettelijk maandbedrag en zal, als dat zo blijft, de schuld volledig aflossen. Ten slotte zit 5% in de schuldsanering en bij de resterende 4% is de terugbetaling geschorst of stopgezet. Als we kijken naar de belangrijkste inkomensbronnen van de debiteuren, dan zien we dat 64% inkomen uit werk haalt: 51% is werknemer, 12% zelfstandige en 1% directeur-grootaandeelhouder (figuur 5.29 rechts). Ongeveer 17% leeft van een uitkering. Ten slotte heeft 3% geen inkomen, 3% is weer student en van ongeveer 13% is het belangrijkste inkomen onbekend.

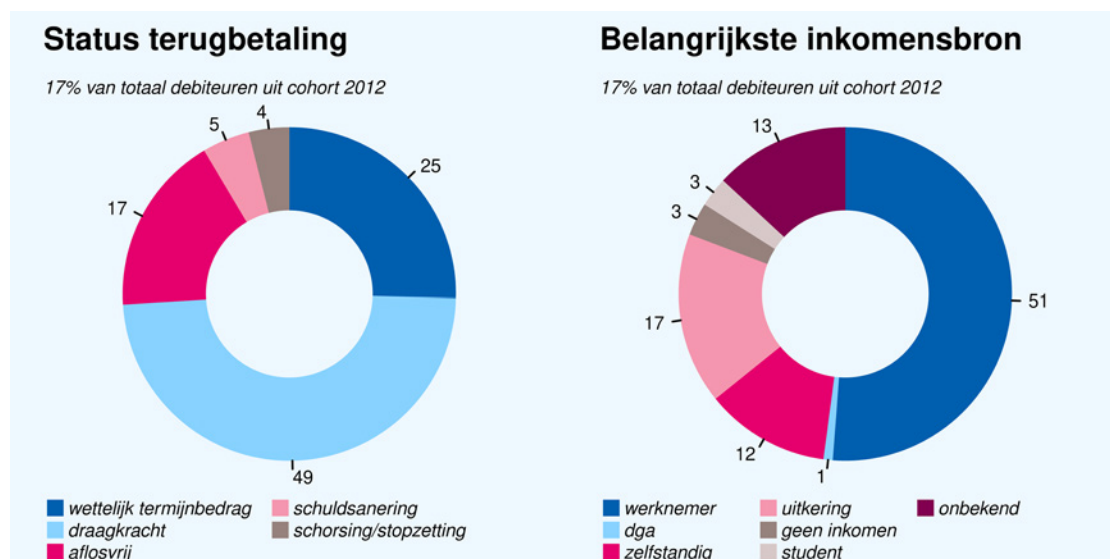
Op basis van eerdere CPB-notities verwachten we dat het aflossingspercentage onder de Wet studievoorschot ongeveer 4%-punt lager zal zijn bij het bereiken van de maximale aflossingstermijn. Er spelen hier tegengestelde effecten op het aflossingspercentage. Aan de ene kant is de maximale aflossingstermijn langer, 35 jaar in plaats van 15, waardoor debiteuren meer tijd hebben om af te lossen. Bovendien zijn de wettelijke maandbedragen hierdoor lager, waardoor er minder gebruik zal worden gemaakt van de draagkrachtregeling en meer zal worden afgelost. Aan de andere kant is de berekende draagkracht – bij een gelijk inkomen – onder de nieuwe wet lager, dus zal er meer gebruik worden gemaakt van de

draagkrachtregeling en minder afgelost. Bovendien is er door de langere aflossingstermijn aan het eind van de aflossingsperiode een iets hogere kans op overlijden, waardoor ook minder wordt afgelost. Alles bij elkaar opgeteld zal er naar verwachting aan het eind van de maximale aflossingstermijn meer restschuld overblijven onder de Wet studievoorschot: 14% in plaats van 10% onder CATS. Zie CPB-notitie, varianten A1 (CATS) en A25 (Wet studievoorschot) (CPB, 2014).

Figuur 5.28 Status van terugbetalingen en belangrijkste inkomensbron van debiteuren uit afloscohort 2012 die na zeven jaar nog een schuld hebben openstaan



Figuur 5.29 Status van terugbetalingen en belangrijkste inkomensbron van debiteuren uit afloscohort 2012 die na zeven jaar nog meer dan 75% van de startschuld hebben openstaan.



6 Referenties

CPB. (2014). *Gemiddelde aflossing en inkomenseffecten sociaal leenstelsel*. Den Haag.

DUO. (2017, januari). *DUO en zijn dienstverlening*. Opgehaald van DUO jaarberichten: <https://www.duo-jaarberichten.nl/jaarbericht/2017/01/duo-en-zijn-dienstverlening>

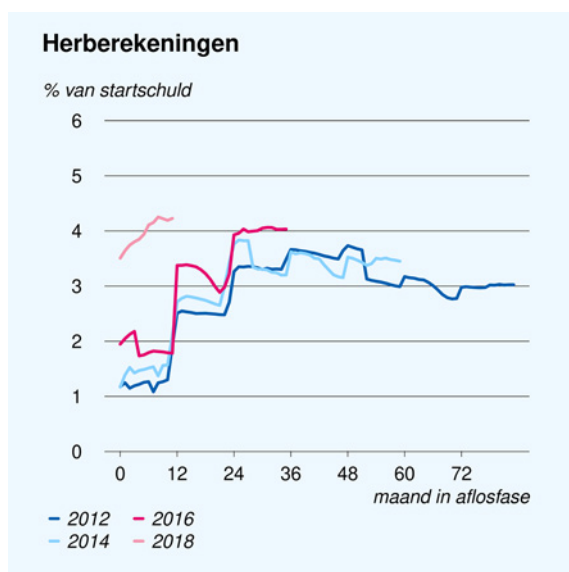
Quist Van der Kooy, R. (2017, april 10). *Studieschuld terugbetalen groeiend probleem*. Den Haag: ANP.

Van den Berge, W., & Brouwers, A. (2017). *A lost generation? The early career effects of graduating during a recession*. Den Haag: CPB.

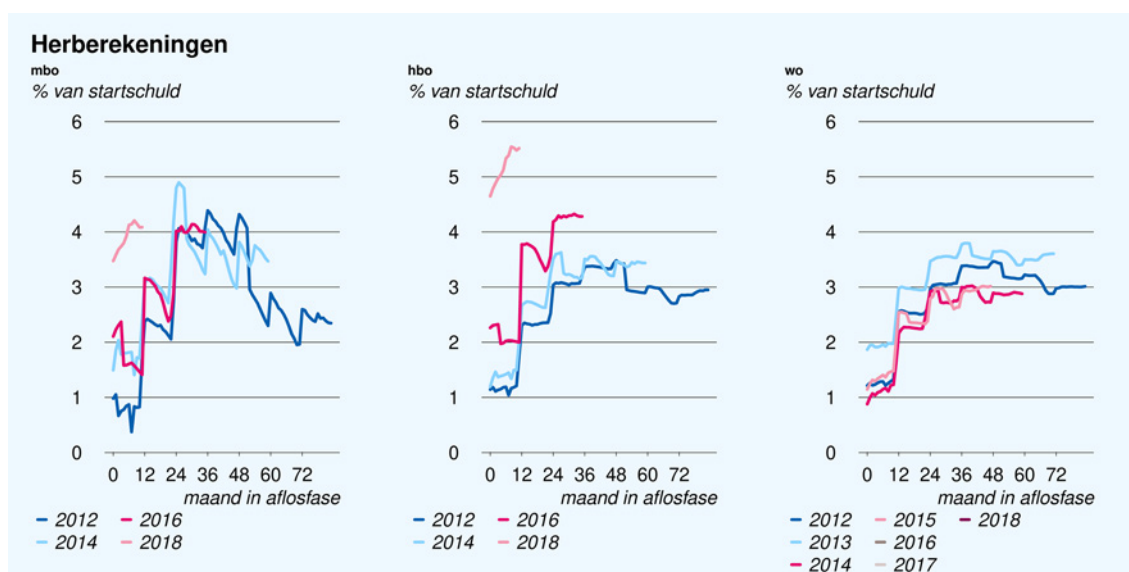
7 Appendix

7.1 Herberekeningen van de openstaande schuld

Figuur 7.1 – Herberekeningen als percentage van de startschuld



Figuur 7.2 – Herberekeningen als percentage van de startschuld naar eerste vervolgopleiding

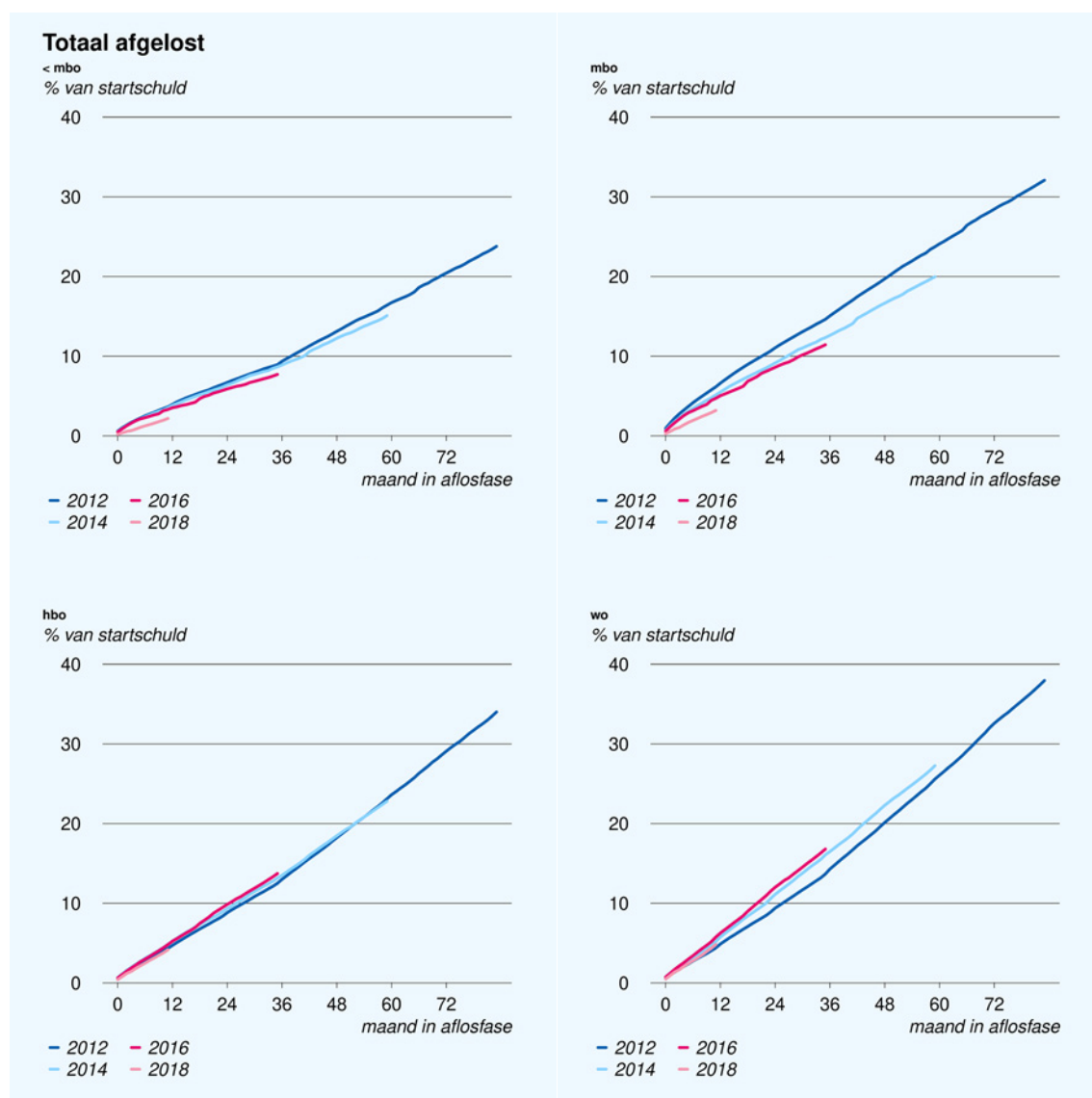


7.2 Uitsplitsingen aflossingen naar hoogst behaald opleidingsniveau

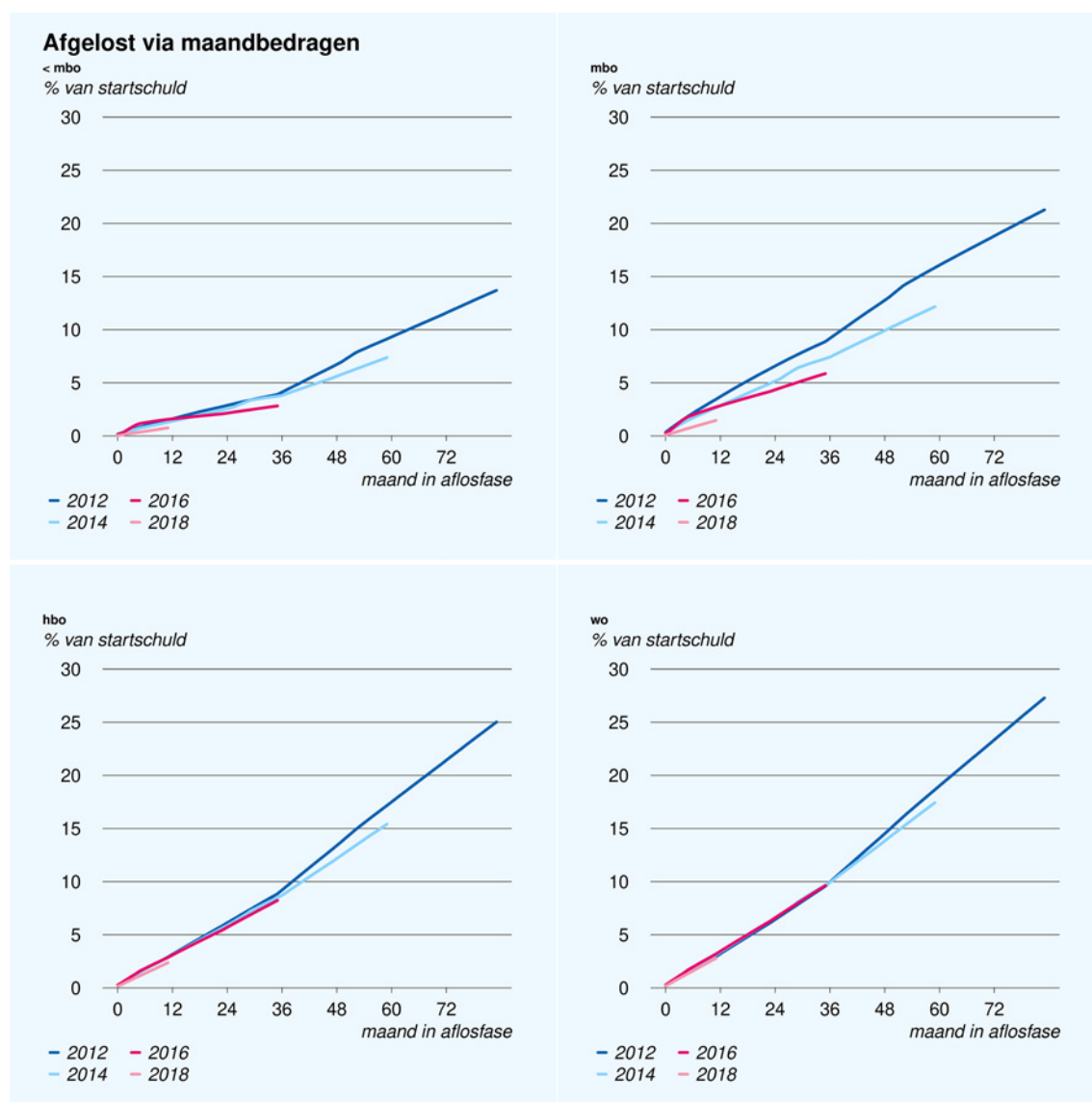
Tabel 7.1 Overzicht van personen in de dataset naar hoogst behaalde opleidingsniveau bij start aflofase

afloscohort	totaal aantal personen	< mbo	mbo	hbo	wo	Onbekend
2012	69358	16,4%	25,9%	27,0%	23,0%	7,7%
2013	76808	17,7%	27,2%	25,4%	22,6%	7,2%
2014	86213	17,8%	27,1%	24,6%	23,1%	7,3%
2015	89687	16,7%	26,9%	24,3%	24,2%	7,9%
2016	86707	16,7%	27,9%	23,5%	23,4%	8,5%
2017	94432	17,4%	29,7%	23,1%	22,2%	7,6%
2018	98343	17,0%	30,4%	23,8%	21,8%	6,9%

Figuur 7.3 – Totaal afgelost naar hoogst behaalde opleidingsniveau bij start aflofstase



Figuur 7.4 – Afgelost via maandbedragen naar hoogst behaalde opleidingsniveau bij start aflosfase



Figuur 7.5 – Vrijwillig afgelost naar hoogst behaalde opleidingsniveau bij start aflofase

