

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2406

Vragen van de leden **Inge van Dijk** en **Krul** (beiden CDA) aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *het bericht «Werkgevers lokken jonge werknemer met studieschuldregeling» in het FD van 11 mei 2025* (ingezonden 14 mei 2025).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Oostenbruggen** (Financiën), mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ontvangen 11 juni 2025).

Vraag 1

Bent u het ermee eens dat de mogelijkheid voor werkgevers om hun werknemers de keuze te bieden om fiscaal gunstig een deel van hun studieschuld af te lossen een maatregel is met vele positieve effecten, omdat dit één een mogelijkheid biedt voor werkgevers om aantrekkelijk te zijn in een krappe arbeidsmarkt, twee een mogelijkheid biedt voor jongeren om hun vaak hoge studieschulden sneller af te lossen en daarmee meer kansengelijkheid creëert en drie dit starters op de woningmarkt sneller een betere en gelijkere uitgangspositie kan bieden?

Antwoord 1

Ja. Een arbeidsrechtelijke regeling waarmee werknemers op een financieel gunstige manier hun studieschuld kunnen aflossen, kan werkgevers aantrekkelijker maken op de arbeidsmarkt. Werknemers zullen vermoedelijk eerder hun studieschuld aflossen als dat fiscaal voordelig kan. Met een lagere schuldpositie zullen starters eenvoudiger een lening kunnen afsluiten ten behoeve van een eigen woning.

Overigens raakt deze vraag niet zozeer de fiscale wet- en regelgeving, maar ziet het op de contractsvrijheid van partijen. Het staat werkgevers en werknemers vrij om de vormgeving van het salaris en een eventuele uitruil (cafetariaregeling) met elkaar overeen te komen.

Vraag 2

Ziet u ook dat de vrije ruimte eigenlijk relatief beperkt is voor dit doel, met name voor kleine werkgevers die al snel tegen een hoge eindheffing aanlopen?

Antwoord 2

Allereerst is het geen doel van de werkkostenregeling om een studieschuld «belastingvriendelijk» af te lossen. Werkgevers mogen via de vrije ruimte in bepaalde mate zelf beslissen (eventueel in overleg met werknemers)¹ wat zij onbelast willen verstrekken aan hun werknemers. Het fiscaal voordelig af laten lossen van de studieschuld is dus een keuze van de werkgever. De hoogte van de vrije ruimte is afhankelijk van de totale fiscale loonsom van werkgevers. Werkgevers met minder of laagbetaald personeel zullen daarom over het algemeen minder vrije ruimte hebben in absolute zin. Door het tweeschijvensysteem is de vrije ruimte voor werkgevers met een lagere loonsom echter relatief hoog. Bij het uitruilen van een aflossingsbedrag voor een studieschuld zal het vaak om hogere bedragen gaan dan bijvoorbeeld de kosten van een kerstpakket en zal een werkgever met een lage loonsom – afhankelijk van het aantal werknemers dat hier gebruik van wil maken – relatief snel tegen een eindheffing van 80% aanlopen. De eindheffing van 80% bij de werkgever is vergelijkbaar met een regulier inkomstenbelastingtarief van 44% bij de werknemer. Het kan dus ook een keuze zijn van de werkgever om de vrije ruimte bewust te overschrijden en voor zover de onbelaste studieschuldvergoedingen de vrije ruimte overschrijden over deze overschrijding eindheffing af te dragen.

Vraag 3

Bent u het ermee eens dat het gelet op de vele hoge studieschulden van jongeren, waarvan een derde zo'n 47.000 euro is, het goed zou zijn als een werkgever ruimere mogelijkheden krijgt om fiscaal gunstig extra aflossingsmogelijkheden te bieden, zodat jongeren daadwerkelijk snel hun studieschuld kunnen aflossen?

Antwoord 3

Volgens DUO had in 2024 ongeveer 1/3 van de studenten een schuld van € 20.000 of meer.²

Het aflossen van de studieschuld is allereerst de verantwoordelijkheid van oud-studenten. Het feit dat werkgevers een fiscaal vriendelijke manier van aflossen bieden, is een mooie manier om werknemers tegemoet te komen. Een specifieke vrijstelling (in de vorm van een gerichte vrijstelling) voor het aflossen van studieschulden³ past echter niet binnen de doelstelling van de werkkostenregeling. De werkkostenregeling heeft tot doel om vergoedingen en verstrekkingen met een zakelijk karakter buiten de loonheffingen te houden. Voor deze zakelijke kosten gelden verschillende gerichte vrijstellingen. Naast de gerichte vrijstellingen kent de werkkostenregeling de vrije ruimte. Werkgevers mogen via de vrije ruimte zelf beslissen wat zij onbelast willen verstrekken aan hun werknemers⁴, waaronder ook gemengde of onzakelijke vergoedingen of verstrekkingen. Daarmee is de vrije ruimte dus geschikt voor het onbelast vergoeden van aflossingen voor studieschulden en een gerichte vrijstelling niet. Een verruiming van de vrije ruimte is mogelijk, maar ongericht en heeft budgettaire consequenties, zie ook het antwoord op vraag 11. Bij de op dit moment lopende evaluatie van de werkkostenregeling wordt ook meegenomen of werkgevers fiscaal gestimuleerd moeten worden voor het voordelig laten aflossen van studieschulden door werknemers. Het evaluatierapport wordt voor het zomerreces naar de Tweede Kamer gestuurd.

Vraag 4

Ziet u ook het effect dat vanwege de jaarlijkse rente op studieschulden, zeker bij hoge leenstelselschulden met een lange looptijd, de jaarlijkse afbetaling vooral uit rente bestaat, waardoor aflossen van de schuld heel langzaam gaat en er een hoge kans is dat een restschuld overblijft?

¹ Mits wordt voldaan aan de gebruikelijkheidseis van artikel 31, eerste lid, onderdeel f Wet LB 1964.

² Zie «Bijlage B Studiefinanciering in cijfers 2024», hoofdstuk 4 (<https://duo.nl/images/studiefinanciering-in-cijfers-2024.pdf>).

³ Ongeacht of deze ziet op alle oud-studenten of alleen «jongere» oud-studenten.

⁴ Mits wordt voldaan aan de gebruikelijkheidseis van artikel 31, eerste lid, onderdeel f Wet LB 1964.

Antwoord 4

Het is niet mogelijk om een eenduidig antwoord te geven op deze vraag. De kans op een restschuld is een samenkomst van de hoogte van de studieschuld van een oud-student, de hoogte van de rente en het inkomen van de oud-student gedurende de terugbetaalperiode van 15 of 35 jaar. Een oud-student betaalt maandelijks minimaal het wettelijk verplichte aflossingsbedrag. Dit is gebaseerd op de openstaande schuld, die wordt vermeerderd met rente, en de resterende aflosjaren. Deze minimale maandelijkse aflossing is daarmee een combinatie van de maandelijkse rente en aflossing op de initiële studieschuld. Hoe groter de initiële schuld, hoe groter de rentecomponent van de maandelijkse minimale aflossing. Naarmate de initiële schuld gedurende de aflofphase slinkt, zal de rentecomponent van het maandelijks bedrag relatief afnemen en de afloscomponent relatief stijgen. Oud-studenten worden beschermd tegen een te hoge maandelijkse terugbetalingsverplichting door de draagkrachtregeling. De draagkrachtregeling houdt in dat studenten met een laag inkomen minder terugbetalen dan zij op grond van hun schuld zouden moeten doen, en bij een zeer laag inkomen zelfs niets. Bij een hoge studieschuld en een langdurig laag inkomen, betaalt een oud-student daardoor mogelijk niet de volledige studieschuld terug. Een hoge rente versterkt dit effect. Het verschil tussen het wettelijke maandbedrag en het op grond van draagkracht betaalde maandbedrag blijft onderdeel van de studieschuld. Mocht dit tijdens de aflofphase voor langere tijd optreden, kan aan het eind van de aflofphase een restschuld overblijven die wordt kwijtgescholden.

Vraag 5

Klopt het dat door DUO in 2020 28 miljoen euro, in 2021 29 miljoen euro, in 2022 32 miljoen euro en in 2023 37 miljoen euro aan restschuld na afloop van de aflofphase is kwijtgescholden?

Antwoord 5

Ja, deze bedragen zijn correct. In aanvulling op deze bedragen is 2024 € 49 miljoen aan restschuld na afloop van de aflofperiode kwijtgescholden. Dit bedrag bevat de kwijtscheldingen van zowel niet-relevante als relevante vorderingen. Niet-relevante vorderingen zijn leningen en niet omgezette prestatiebeursschulden, relevante vorderingen bestaan voornamelijk uit rentevorderingen.

Vraag 6

Wat is de prognose voor kwijtscheldingen van restschuld na de aflofphase voor de komende tien jaar?

Antwoord 6

Het is met huidige cijfers niet mogelijk om een onderbouwde prognose te geven voor kwijtscheldingen van restschuld na de aflofphase voor de komende tien jaar. Er wordt binnen de rijksbegroting namelijk gewerkt met een begrotingshorizon van het lopende en de daaropvolgende vijf jaar. Alleen voor deze periode achten wij het mogelijk om een raming te maken. In de raming wordt alleen rekening gehouden met niet-relevante vorderingen, deze bevat dus alleen kwijtscheldingen op leningen en niet omgezette prestatiebeursschulden.

Jaar	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Kwijtschelding * € 1 miljoen	59	62	65	68	72	75

De cijfers geven aan dat er – naar verwachting – tussen 2025 en 2030 een stijging zal plaatsvinden in het aantal kwijtscheldingen op basis van restschuld. Deze prognose is gemaakt op basis van de stijging die zichtbaar is in de voorgaande jaren (zie antwoord op vraag 5).

Vraag 7

Klopt het dat de totale studieschuld van Nederlandse studenten meer dan verdubbeld is sinds de invoering van het leenstelsel in 2015?

Antwoord 7

Ja, dat is juist. De totale definitief openstaande studieschuld was begin 2015 € 12,9 miljard en begin 2023 € 28,9 miljard. Dit betreft de totale schuld, die jaarlijks verandert door nieuwe leningen en aflossingen. Dat dit bedrag gestegen is *sinds* het leenstelsel, wil niet zeggen dat dit volledig een *gevolg* is dat één op één is toe te schrijven aan het leenstelsel. In deze bedragen zitten bijvoorbeeld ook de studieschulden van mbo studenten, deze studenten vielen niet onder het leenstelsel. Daarnaast moet bij de vergelijking ook rekening worden gehouden met inflatie en de groei van het aantal studenten.

Vraag 8 en 9

Klop het dat vanwege de oploep van het bedrag aan studieschulden, de kwijscheldingen van restschuld na de aflofase in de toekomst ook hard zal toenemen?

Kan DUO een inschatting geven van de verwachte mate van terugbetaling na de aflofase van de hoge studieschulden ontstaan onder het sociaal leenstelsel?

Antwoord 8 en 9

Er is momenteel niet voldoende bekend over het aflosgedrag van oud-studenten om een antwoord op deze vraag te geven. De mate van terugbetaling hangt namelijk niet alleen af van de hoogte van de studieschuld, maar ook van onvoorspelbaar aflosgedrag en toekomstige renteontwikkelingen. Bij de invoering van het leenstelsel in 2015 is de aflostermijn verlengd van 15 jaar naar 35 jaar. Studenten die in 2015 zijn begonnen met lenen, hebben een terugbetaalperiode van 35 jaar. Dit betekent dat momenteel slechts enkele cohorten oud-studenten zijn begonnen met het aflossen onder deze verlengde terugbetaalperiode. Het is hierdoor nog niet mogelijk om een goede inschatting te geven over het aflosgedrag. Over een aantal jaren is het beter mogelijk om hier een prognose voor te maken. Het CPB heeft bij de invoering van het leenstelsel wel een voorspelling gemaakt voor het kwijscheldingspercentage bij een aflostermijn van 35 jaar, dit was gemiddeld 13,6 procent⁵.

Vraag 10

Bent u het ermee eens dat het aanbieden van extra ruimte aan de voorkant voor het aflossen van studieschulden, tegelijkertijd zorgt voor het naar voren halen van inkomsten voor DUO en op termijn minder afschrijving, zodat het in feite vestzak-broekzak is voor de overheidsfinanciën?

Antwoord 10

Oud-studenten mogen altijd, onbeperkt en zonder kosten extra aflossen op hun studieschuld. Het is afhankelijk van de persoonlijke financiële situatie en toekomstverwachtingen van oud-studenten of extra aflossen in hun geval verstandig is. Extra aflossen kan op termijn leiden tot lagere maandelijkse terugbetalingen en daardoor tot meer bestedingsruimte en tot meer leenruimte voor bijvoorbeeld een hypotheek. Extra aflossingen zijn voor de Rijksbegroting in beginsel financieel neutraal. De gemiddelde rente die de overheid betaalt over de staatsschuld en de rente die (oud)studenten betalen over de studieschuld wordt namelijk over langere periode bezien en geacht gelijk aan elkaar te zijn. Alleen voor zover extra aflossingen leiden tot minder kwijscheldingen van restschulden aan het einde van de afloperiode, levert dit een financieel voordeel op voor de Rijksbegroting. Hierbij passen wel enkele kanttekeningen. Indien de genoemde extra ruimte geboden wordt door een maatregel, fiscaal of anderszins, die overheid geld kost, moeten de baten van extra aflossingen afgewogen worden tegen de kosten van die maatregel. Een generieke financiële stimulans zou daarnaast ook ten goede komen aan oud-studenten die momenteel al het financiële perspectief hebben om de volledige studieschuld gedurende de afloperiode af te lossen. Mogelijk komt slechts een klein deel ten goede aan studenten wiens restschuld uiteindelijk kwijtgescholden zou worden. Dat maakt de maatregel ondoelmatig.

⁵ Zie «CPB-notitie: Gemiddelde aflossing en inkomenseffecten sociaal leenstelsel», tabel a1.

Vraag 11

Wilt u de mogelijkheid voor één een specifieke vrijstelling onder de werkkostenregeling voor studieschulden en twee een verruiming van de algemene ruimte onder de werkkostenregeling in kaart brengen, inclusief de budgettaire gevolgen, zowel aan de uitgavenkant (werkkostenregeling) als ook aan de inkomstenkant (meer en hogere aflossingen en minder kwijtscheldingen).

Antwoord 11

Het is momenteel mogelijk voor werkgevers om, onder voorwaarden, een onbelaste vergoeding te geven aan werknemers voor het aflossen van de studieschuld. Dit komt dan ten laste van de vrije ruimte van de werkkostenregeling. De vrije ruimte bedraagt momenteel 2% over de fiscale loonsom tot € 400.000 en 1,18% over het meerdere. Wordt de vrije ruimte overschreden, dan is de werkgever een eindheffing van 80%⁶ verschuldigd over het meerdere.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de werkkostenregeling te verruimen om werkgevers meer ruimte te bieden om aflossingen op studieschulden onbelast te vergoeden. Dit kan door introductie van een gerichte vrijstelling voor de aflossing van studieschulden, of door een verhoging van de vrije ruimte. Vooropgesteld dat een gerichte vrijstelling gelet op de doelstelling van de werkkostenregeling niet voor de hand ligt, wordt in de regel de introductie van een nieuwe gerichte vrijstelling budgetneutraal doorgevoerd door dit te financieren via een verlaging van de vrije ruimte. Een gerichte vrijstelling specifiek voor aflossingen op studieschulden voorkomt dat werkgevers die deze arbeidsvoorwaarde bieden de vrije ruimte overschrijden en eindheffing verschuldigd zijn. Daar staat tegenover dat de corresponderende beperking van de vrije ruimte ervoor zorgt dat werkgevers die de gerichte vrijstelling niet benutten minder mogelijkheden hebben om andere zaken onbelast te vergoeden, verstrekken of ter beschikking te stellen aan werknemers.

Een algemene verhoging van de vrije ruimte biedt werkgevers eveneens meer ruimte om aflossingen op studieschulden onbelast te vergoeden. De extra vrije ruimte kan daarnaast ook worden benut voor andere doeleinden. Een verhoging van de eerste schijf van de vrije ruimte met 0,1%-punt kost ongeveer € 26 mln per jaar bij een permanente verruiming. Overigens stijgt de vrije ruimte per 2027 naar 2,16% over de fiscale loonsom tot € 400.000 als gevolg van het bij het Belastingplan 2025 aangenomen amendement Van Eijk en Vermeer.⁷

Voor uitbreiding van de vrije ruimte van de werkkostenregeling moet dekking gevonden worden aan de inkomstenkant van de begroting. Er zijn geen gevolgen voor de uitgavenkant van de begroting. Tweede-orde effecten zoals eventuele extra aflossingen op studieschulden en minder kwijtscheldingen als gevolg van de uitbreiding van de werkkostenregeling worden niet meegenomen in de budgettaire raming.

⁶ Dit komt overeen met een marginale druk van 44% bij de werknemer.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 93.