

Vergaderjaar 1996–1997

**25 163**

## **Wijziging van de Wet op de studiefinanciering onder meer in verband met correctie op de berekening van de aanvullende beurs, alsmede van onder meer de Wet tegemoetkoming studiekosten in verband met enkele technische wijzigingen**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>**

#### **1. ALGEMEEN**

##### **1.1. Aanleiding en doelstelling**

Het voorstel van wet strekt in de eerste plaats tot uitwerking van maatregelen aangekondigd tijdens de plenaire behandeling op 13 december 1995 (handelingen II 1995/96, blz. 3020) van het voorstel van wet houdende wijziging van onder meer de Wet op de studiefinanciering en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van de prestatiebeurs, de vorm van de toelage en de leeftijd waarop aanspraak op studiefinanciering in het hoger onderwijs ontstaat (kamerstukken II 1994/95, 24 325; verder aangeduid als «wet Prestatiebeurs») en in de brief van ondergetekende van 22 maart 1996 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1995/96, 24 400 VIII, nr. 77) inzake de consequenties van de vereenvoudigde berekening van de korting wegens ouderlijk inkomen op de aanvullende beurs. Deze vereenvoudigde berekening is in de Wet op de studiefinanciering (Stb. 1991, 112; WSF) ingebracht door de wet van 29 september 1994 tot wijziging van onder meer de Wet op de studiefinanciering tot onder meer invoering van ouderinkomenonafhankelijk lenen, enkele andere vereenvoudigingen alsmede tot verlaging van de basisbeurs (student op eigen benen) (Stb. 1994, 742; wet Stoeb). Zij is in werking getreden met ingang van 1 januari 1996.

Naast deze wijziging zijn enkele wijzigingen van geringere importantie in dit wetsvoorstel opgenomen. Deze worden toegelicht in de paragrafen 1.3 en 4.

##### **1.2. Verhoging vrije voet voor bepaalde groepen van belastingplichtigen**

###### *1.2.1. Inleiding*

In de wet Stoeb is een nieuwe regeling gegeven voor de invloed die het inkomen van de ouders heeft op de studiefinanciering van de studerende. In de oude situatie was die invloed ook bepalend voor de hoogte van de

<sup>1</sup> Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

studiefinanciering. Toen sprak de WSF van «bijdrage van de ouders», hoewel die bijdrage ook toen niet afdwingbaar was.

In de wet Stoeb is de invloed van het ouderlijk inkomen op de studiefinanciering beperkt tot de vorm van de toelage (beurs of lening): het deel van het standaardbudget dat geen beurs is, kan de studerende lenen. Daarom spreekt de WSF sinds de wet Stoeb ook niet meer van bijdrage van een ouder, maar van «korting op de aanvullende beurs wegens inkomen van een ouder».

Ten aanzien van het beschikbare budget voor studerenden treden er als gevolg van de vereenvoudigde berekening van de korting wegens ouderlijk inkomen op de aanvullende beurs dan ook geen inkomenseffecten op. De gevolgen van de vereenvoudigde berekening ongeacht het ouderlijk inkomen worden in zijn algemeenheid aanvaardbaar geacht.

Voor studerenden met ouders in tariefgroep 4 en 5 zou ondergetekende echter, bij nadere overweging, een uitzondering willen maken vanwege de specifieke leefsituatie van ouders die in die tariefgroepen zijn ingedeeld. Gegeven de specifieke situatie van ouders in die tariefgroepen (alleenstaande ouder met thuiswonende kinderen) ten opzichte van ouders in tariefgroep 2 (alleenstaand of samenlevend met verdienende partner) dan wel tariefgroep 3 (samenlevend met een partner zonder inkomen), kan worden geconstateerd dat kinderen van deze ouders relatief meer nadeel ondervinden van de vereenvoudigde berekeningsmethode. Immers, hun ouders voeren als alleenstaande een huishouden met thuiswonende kinderen. Deze situatie wijkt af van ouders in tariefgroep 3, die een gezamenlijke huishouding voeren, al dan niet met thuiswonenden kinderen of ouders in tariefgroep 2.

Teneinde de onbillijke gevolgen van de vereenvoudigde berekeningswijze op te vangen wordt de berekening van de korting wegens ouderlijk inkomen aangepast voor ouders in tariefgroep 4 en 5. De vrije voet die wordt toegepast op het inkomen van deze ouder, zal voor gevallen waarin geen sprake is van een dubbele vrije voet worden verhoogd van f 23 000,- tot f 30 000,-.

Ondanks deze herinvoering van een beperkte differentiatie tussen tariefgroepen blijft de met de wet Stoeb bereikte vereenvoudiging grotendeels in stand. Bij de afweging tussen rechtvaardigheid en eenvoud van deze regeling, gaat de vergroting van de rechtvaardigheid van deze regeling, door rekening te houden met tariefgroepindeling, samen met een bescheiden vermindering van de eenvoud.

Volledigheidshalve zij voorts verwezen naar het verslag van het schriftelijk overleg over deze materie, vastgesteld 30 mei 1996, (kamerstukken II 1995/96, 24 400 VIII, nr. 89).

### *1.2.2. Consequenties voor studerenden*

Als gevolg van het feit dat de berekende korting wegens ouderlijk inkomen daalt, zal de aanvullende beurs van de studerende over het algemeen stijgen. Uitzondering hierop vormen studerenden die bij een vrije voet van f 23 000,- al voor een maximale aanvullende beurs in aanmerking kwamen. Zij behouden bij de aangepaste vrije voet hun maximale beurs.

In zijn totaliteit heeft de maatregel effect voor een groep van ca. 30 000 studerenden.

Dit wetsvoorstel betreft een wijziging van de vereenvoudigde berekening die ertoe leidt dat een deel van de studerenden die door de vereenvoudigde berekening aanvankelijk een lagere aanvullende beurs kregen, alsnog een hogere aanvullende beurs krijgt toegekend. De omvang van de stijging van de aanvullende beurs is met name afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de ouders en het aantal broers of zussen dat ook voor studiefinanciering in aanmerking komt. De maximale

stijging van de aanvullende beurs als gevolg van de wijziging van de vrije voet bedraagt f 163,- per maand.

### **1.3. Overige punten van het wetsvoorstel**

Voorts wordt de WSF gewijzigd in verband met de aftrek van f 800,- op het kortingsbedrag wegens inkomen van een ouder toe te kennen voor elk kind – behoudens één uitzondering – dat onder de werking van hoofdstuk II dan wel hoofdstuk III van de Wet tegemoetkoming studiekosten valt. Dit betekent een verbetering voor de studerenden. Deze wijziging is nader toegelicht in paragraaf 4.

Ten slotte worden wijzigingen voorgesteld van de WSF, de wet Prestatiebeurs, en de Wet tegemoetkoming studiekosten (Stb. 1995, 676; WTS) die strekken tot het herstel van enkele onjuistheden. Deze voorstellen zijn nader toegelicht in paragraaf 4. Zij betreffen de artikelen 2 en 6 van de WSF, en de artikelen 45, 59, 69, 71 en 92a van de WTS. De wijziging van de wet Prestatiebeurs, opgenomen in artikel IV, is toegelicht in paragraaf 4 bij de toelichting op de wijziging van artikel I, onderdelen A en B (artikelen 2 en 6 van de WSF).

## **2. FINANCIËLE GEVOLGEN**

De verhoging van de vrije voet voor ouders in tariefgroep 4 en 5 leidt tot meeruitgaven in de aanvullende beurs van f 23 mln. structureel. Deze meeruitgaven zijn verwerkt in de rijksbegroting 1997 van het Ministerie van OCenW.

## **3. UITVOERING VAN DE MAATREGELEN DOOR DE INFORMATIE BEHEER GROEP**

Uitvoering van de maatregelen door de Informatie Beheer Groep is mogelijk. De Informatie Beheer Groep zal de maatregelen met terugwerkende kracht implementeren. Deze terugwerkende kracht zal bij de implementatie een extra beslag op de verwerkings- en voorlichtingscapaciteit leggen.

## **4. ARTIKELEN**

*Artikel I, onderdelen A en B (artikelen 2 en 6 WSF), en artikel IV*

De WSF is per 1 augustus 1996 door de WTS zodanig gewijzigd dat de nog niet in werking getreden hoofdstukken III en IV van de WSF werden vervangen door de hoofdstukken II en IV van de WTS. De tekst van artikel 2 van de WSF was voor 1 augustus 1996 verdeeld in de onderdelen a, b en c; die van artikel 6 van de WSF was verdeeld in drie leden. Deze onderdelen en leden corresponderen met de hoofdstukken II, III en IV van de WSF. Per 1 augustus 1996 zijn in artikel 2 de onderdelen b en c en in artikel 6 het tweede en derde lid overbodig geworden en door middel van de WTS geschrapt, waarbij de onderverdeling in onderdelen en leden verviel. Door middel van de wet Prestatiebeurs zijn vervolgens wijzigingen aangebracht in onderdeel a van artikel 2 en in het eerste lid van artikel 6, terwijl dat onderdeel en lid niet meer bestaan. In artikel I, onderdelen A en B, wordt dit hersteld en wordt de niet uitvoerbare wijzigingsopdracht in de wet Prestatiebeurs geschrapt.

*Artikel I, onderdeel C en onderdeel D, punten 2 tot en met 6 (artikel 21, vijfde, zesde, zevende, achtste en negende lid, WSF)*

De wijziging van artikel 21, vijfde lid, en de invoeging van het nieuwe zesde lid van de WSF heeft betrekking op de aftrek van f 800,- op het kortingsbedrag wegens inkomen van een ouder. Deze wijziging betekent een verbetering voor de studerende.

Het huidige artikel 21, vijfde lid, onderdeel b, kent een aftrek van f 800,- voor elk kind waarvoor daadwerkelijk een tegemoetkoming in de studiekosten op grond van hoofdstuk II van de WTS wordt genoten. Voorgesteld wordt deze groep kinderen te vergroten tot de kinderen die vallen onder de werking van hoofdstuk II van de WTS, dat wil zeggen de kinderen die een school bezoeken waarvoor een tegemoetkoming in de studiekosten zou kunnen worden ontvangen. Op deze verbreding van de doelgroep is één uitzondering: de kinderen voor wie nog geen lesgeld verschuldigd is en die tevens (voortgezet) speciaal onderwijs volgen. Dit hangt samen met het feit dat deze leerlingen de boeken en leermiddelen kosteloos van de school ontvangen, zodat de ouders voor hen op die punten ook geen kosten hoeven te maken.

In artikel 21, vijfde lid, onderdeel c, wordt alleen een tekstuele wijziging voorgesteld: dit onderdeel wordt inhoudelijk niet gewijzigd, omdat iedere studerende recht heeft op een basistoelage, ongeacht het ouderlijk inkomen en er derhalve geen verschil in hoofdstuk III van de WTS bestaat tussen het daadwerkelijk ontvangen van de tegemoetkoming in de studiekosten en het vallen onder de WTS. De wijziging van onderdeel c wordt alleen voorgesteld om haar gelijk te laten lopen met de nieuwe formulering van onderdeel b.

*Artikel I, onderdeel D, punt 1 (artikel 21, derde lid, WSF) en artikel V*

De voorgestelde maatregel houdt in dat ouders die zijn ingedeeld in tariefgroep 4 of 5, een hogere vrije voet krijgen. Deze vrije voet voor het peiljaar 1993 wordt f 30 000 in plaats van f 23 000. Voor het overige treden er geen wijzigingen op in de systematiek van de berekening van de hoogte van de korting wegens ouderlijk inkomen, en de wijze waarop deze tot korting op de aanvullende beurs leidt.

Indien ouders zijn gescheiden, is er sprake van een wezenlijk andere situatie dan wanneer een van de ouders is overleden of de studerende blijkens de gemeentelijke basisadministratie slechts één ouder heeft. In de vereenvoudigde berekening wordt de korting per ouder bepaald. Een gevolg van deze systematiek is dat per ouderpaar een dubbele vrije voet geldt. De afwezigheid van een tweede ouder zou, zonder de regeling van de dubbele vrije voet, leiden tot een ongelijke behandeling ten opzichte van studerenden waarvan beide ouders in leven dan wel bekend zijn. Door de bepaling ten aanzien van de dubbele vrije voet worden derhalve onbillijkheden van overwegende aard voorkomen. Aangezien in de situatie waarin een van de ouders is overleden of de studerende blijkens de gemeentelijke basisadministratie slechts één ouder heeft, voor de andere ouder reeds een dubbele vrije voet geldt, zal voor deze categorie ouders geen verhoging van de vrije voet tot f 30 000,- plaatsvinden.

Wanneer ten gevolge van bovengenoemde maatregel de vrije voet voor een ouder omhoog gaat, kan dit leiden tot verhoging van de aanvullende beurs van de studerende. Artikel V, eerste lid, bepaalt dat voor zover door deze verhoging het totale bedrag aan basisbeurs, aanvullende beurs en opgenomen rentedragende lening hoger zou worden dan het in artikel 15 van de WSF bedoelde maandbudget, de verhoging wordt verrekend met de opgenomen rentedragende lening. Omdat de verhoging met terugwerkende kracht wordt toegekend (artikel VI, tweede lid), bepaalt artikel V,

eerste lid, eveneens dat de over het te verrekenen bedrag opgebouwde rente teniet gaat. Hetzelfde geldt naar analogie voor de wijziging van de f 800,- -aftrek, bedoeld in artikel 21, vijfde lid, van de WSF.

Het tweede lid van artikel V strekt ertoe dat wanneer de studerende alle ruimte tot het maximum van het maandbudget conform artikel 17 van de WSF heeft opgenomen als rentedragende lening, ook het gehele bedrag aan verhoging wordt verrekend met de rentedragende lening. Wanneer de studerende dat echter niet heeft gedaan, wordt hij door middel van het tweede lid alsnog in de gelegenheid gesteld om een aanvraag te doen tot het verrekenen van het gehele bedrag van de verhoging. Het is immers mogelijk dat hij, preluderend op het tot wet verheffen van het wetsvoorstel, meer is gaan lenen. In dat geval is het ook redelijk dat de op die extra lening gevallen rente teniet gaat.

*Artikel I, onderdeel E, (artikel 24 WSF)*

Door de wet Stoeb zijn de verwijzingen vanuit de WSF naar tariefgroepen van de inkomstenbelasting geschrapt. Daarom was door die wet Stoeb ook artikel 24 van de WSF vervallen verklaard. Dit artikel 24 gaf een regeling voor het geval de ouder na het peiljaar van tariefgroep veranderde. Nu door de voorgestelde wijziging van artikel 21, derde lid, van de WSF twee tariefgroepen weer opnieuw in beeld komen, is er wederom behoefte aan een artikel 24.

*Artikel I, onderdeel F, (artikel 54 WSF)*

Nu in artikel 21 van de WSF sprake zal zijn van twee bedragen in plaats van één bedrag, moet de indexeringsbepaling ook op beide bedragen betrekking hebben. Artikel I, onderdeel F, strekt daartoe.

*Artikel II, onderdeel A, en artikel III, onderdeel A (artikel 45 WTS)*

De tekst van artikel 45 van de WTS bevat een onbedoelde omissie: in de memorie van toelichting bij de WTS (kamerstukken II 1993/94, 23 699, nr. 3, blz. 1, slot) is aangegeven dat de reikwijdte naar nationaliteit van de bestaande regeling niet wordt beperkt. Die bestaande regeling was de Regeling tegemoetkoming studiekosten TS 21+, zoals vastgesteld op grond van artikel 121 van de Wet op het voortgezet onderwijs, op grond van het Besluit studietoelagen WVO en op grond van artikel 7 van de Experimentenwet onderwijs. Zij bepaalde dat de studerende met een vergunning tot verblijf voor het verrichten van arbeid kon voldoen aan de nationaliteitseis en stelde niet de eis dat de studerende al een bepaalde periode in Nederland moest wonen.

De formulering van het huidige artikel 45 wijkt onbedoeld op deze punten af van de oude regeling. De artikelen II, onderdeel A, en III, onderdeel A, beogen het mogelijk te maken dat dit met terugwerkende kracht tot 1 augustus 1996, onderscheidenlijk 1 januari 1997 wordt hersteld.

*Artikel II, onderdeel B (artikel 59, eerste lid, onderdeel g, WTS)*

In artikel 59, eerste lid, onderdeel g, van de WTS wordt naar artikel 13, aanhef en onderdeel a, verwezen, waar was bedoeld te verwijzen naar artikel 13, tweede lid, aanhef en onderdeel a. Dit wordt in artikel II, onderdeel B, hersteld.

*Artikel II, onderdeel C (artikel 92a WTS)*

Artikel II, onderdeel C, herstelt enkele onjuiste verwijzingen.

*Artikel III, onderdelen B en C (artikelen 69, lid 1a, en 71, tweede lid, WTS)*

In artikel 69, lid 1a, en in artikel 71, tweede lid, van de WTS ontbreekt een verwijzing naar artikel 22 (= hoofdstuk III van de WTS). Artikel 22 kent geen onderwijssoorten die niet ook zijn genoemd in artikel 9. Toch is vermelding van artikel 22 van belang om de indruk te vermijden dat de verplichting inlichtingen te verstrekken, genoemd in artikel 69, lid 1a, en in artikel 71, tweede lid, niet zou slaan op hoofdstuk III van de WTS. In de onderdelen B en C van artikel III is dit hersteld.

*Artikel III, onderdeel D (artikel 94 WTS)*

Artikel 16a van de WTS geeft een overbruggingstegemoetkoming van twee twaalfde deel van de vergelijkbare tegemoetkoming, bedoeld in artikel 16 van die wet. Om buiten twijfel te stellen dat de overgangsrechtelijke tegemoetkoming in de meerkosten van het uitwonen eveneens op twee twaalfde deel moet worden gesteld, wordt voorgesteld om in artikel 94 een nieuw tweede lid op te nemen. Een langere periode dan twee twaalfde deel (=2 maanden) is ook niet nodig omdat de studerende in het hoger onderwijs in aansluiting op de overbruggings-tegemoetkoming studiefinanciering geniet en de WSF zelf al een genormeerde voorziening geeft voor het uitwonen.

## **ARTIKEL VI**

De hier voorgestelde terugwerkende kracht heeft geen belastende werking. De reden voor de terugwerkende kracht is hierboven bij de bespreking van de verschillende elementen van dit wetsvoorstel, reeds belicht.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
J. M. M. Ritzen