

Vergaderjaar 1996–1997

25 321

Wijziging van de Les- en cursusgeldwet en van de Wet tegemoetkoming studiekosten in verband met het eerder laten ingaan van de lesgeldplicht en met betaling van het lesgeld in termijnen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. ALGEMEEN

1.1. Inleiding

De leeftijd van een leerling is bepalend voor de vraag of er in een cursusjaar voor hem lesgeld moet worden voldaan. Ten gevolge van de taakstelling op de rijksbegroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1997 is in de rijksbegroting voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor het jaar 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 000 VIII, nr. 2, blz. 18, 89, 90, 98, 102, 205 en 210) een bezuiniging opgenomen met betrekking tot het verschuiven van deze leeftijdsgrens. In dit wetsvoorstel is deze maatregel uitgewerkt: niet langer is bepalend of de leerling op 1 augustus van een schooljaar de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt, maar of de leerling op de eerste dag van een kwartaal in het cursusjaar de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt.

Voorts bevat het wetsvoorstel de bepaling dat wanneer een lesgeldplichtige ervoor kiest om het lesgeld in termijnen te betalen – de mogelijkheid daartoe zal in een wijziging van het Uitvoeringsbesluit Les- en cursusgeldwet (Stb. 1988, 268) worden neergelegd – het eerste termijnbedrag wordt verhoogd met een bedrag van f 20,-.

1.2. Inhoud van het wetsvoorstel

In de huidige situatie is er sprake van een abrupte cesuur tussen lesgeldplichtigen en niet-lesgeldplichtigen in dezelfde leeftijdscategorie, doordat er slechts één peildatum voor het gehele cursusjaar wordt gehanteerd, namelijk 1 augustus. De huidige systematiek is een gevolg van een directe koppeling tussen lesgeldplicht en leerplicht, in die zin dat zolang een leerling volledig leerplichtig is, er geen lesgeld behoeft te worden betaald. In het algemeen geldt dat een leerling volledig leerplichtig is tot het eind van het cursusjaar waarin hij de 16-jarige leeftijd heeft bereikt. Aan die koppeling ligt het beleidsuitgangspunt ten grondslag dat leerplichtige leerlingen kosteloos onderwijs moeten kunnen volgen. Deze systematiek leidt ertoe dat een leerling die op 31 juli 16 jaar wordt, voor het gehele cursusjaar lesgeld verschuldigd is, terwijl een

leerling die op of na 1 augustus de 16-jarige leeftijd bereikt, voor dat hele cursusjaar geen lesgeld hoeft te betalen.

In de huidige situatie kunnen aldus ouders van leerlingen die in hetzelfde cursusjaar zitten, geconfronteerd worden met een zodanig verschil in kosten voor het volgen van onderwijs voor hun kinderen, dat deze grens als onbevredigend wordt ervaren, temeer daar er mogelijkheden zijn om de 16-jaars grens op meer geleidelijke wijze tot een verplichting tot het betalen van lesgeld te laten leiden.

Alhoewel, zoals hiervoor reeds werd vermeld, de maatregel voornamelijk een financiële en niet in eerste instantie een onderwijskundige achtergrond kent, zijn er redenen om het uitgangspunt dat het leerplichtig onderwijs kosteloos dient te zijn, niet geheel te verlaten doch wel te nuanceren. Naar het oordeel van ondergetekende is dit aanvaardbaar omdat de voorgestelde maatregel niet leidt tot verminderde toegankelijkheid van het onderwijs aan 16-jarige leerlingen. Het onderwijs blijft voor degenen die een laag inkomen hebben toegankelijk omdat de lagere inkomensgroepen aanspraak kunnen maken op lesgeldcompensatie op grond van de Wet tegemoetkoming studiekosten (Stb. 1995, 676; WTS). Op de toegankelijkheidsvraag in het licht van internationale verdragen wordt in paragraaf 1.5 ingegaan.

Met het onderhavige voorstel wordt dan ook de lesgeldplicht vervroegd en gekoppeld aan het moment dat de leerling de 16-jarige leeftijd bereikt. Het lesgeld dient dan te worden voldaan vanaf de eerste van het kwartaal volgend op het bereiken van de 16-jarige leeftijd. De hoogte van het lesgeld voor 16-jarigen is afhankelijk van het aantal resterende kwartalen dat de leerling in dat desbetreffende cursusjaar voor het volgen van voltijds onderwijs is ingeschreven. Daarbij wordt voor de kwartalen de systematiek van de Wet op de studiefinanciering (Stb. 1991, 112; WSF) en de Algemene Kinderbijslagwet (Stb. 1990, 128) gevolgd, derhalve 1 oktober, 1 januari, 1 april en 1 juli. Per kwartaal is 3/12e deel van het lesgeld verschuldigd dat zou moeten worden betaald als de leerling aan het begin van het cursusjaar al 16 jaar zou zijn. Een uitzondering daarop is het kwartaal dat begint op 1 juli: voor dat kwartaal is 1/12e deel van dat bedrag verschuldigd. Leerlingen voor wie in deze periode lesgeld verschuldigd is, stromen namelijk op 1 augustus in in het reguliere lesgeldtraject.

Er is voor gekozen de systematiek van de Leerplichtwet 1969 (Stb. 1994, 530) in stand te laten, dat wil zeggen dat het einde van de leerplicht blijft samenvallen met het einde van het cursusjaar. Op deze wijze wordt tussentijds uitstromen van leerlingen bij het bereiken van de 16-jarige leeftijd voorkomen. Tussentijds uitstroom wordt tevens voorkomen doordat er, in aansluiting op de vigerende lesgeldsystematiek, bij uitschrijving na 30 september geen reductie van het lesgeld plaatsvindt. Op deze wijze acht ondergetekende een meer geleidelijke overgang naar lesgeldplicht van 16-jarigen acceptabel.

1.3. Gevolgen van het vervroegen van de lesgeldplicht

Het vervroegen van de lesgeldplichtige leeftijd naar de datum waarop de 16-jarige leeftijd wordt bereikt, betekent dat ouders – voor zover zij niet worden gecompenseerd via de WTS – eerder worden geconfronteerd met de hogere uitgaven voor onderwijs dan in de huidige situatie. De maatregel heeft betrekking op 157 100 leerlingen in het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en het secundair beroepsonderwijs in het cursusjaar 1998–1999, oplopend tot 170 600 leerlingen in het cursusjaar 2002–2003.

De leerling die op 31 juli 15 jaar is en dus in het volgend cursusjaar de

leeftijd van 16 jaar zal bereiken, wordt voor het daaropvolgende cursusjaar ingeschreven bij de instelling van onderwijs door inzending van de onderwijskaart.

1.4. Schematisch overzicht van vervroeging van de lesgeldplicht in combinatie met gespreide betaling

De vervroeging van de lesgeldplicht uit dit wetsvoorstel en het voornemen om gespreide betaling te regelen in het Uitvoeringsbesluit Les- en cursusgeldwet kunnen in hun samenhang schematisch als volgt worden weergegeven:

leerling wordt 16 jaar	lesgeldplicht van/ tot; duur en deel van het lesgeld op jaarbasis	betaalmoment bij één termijn:	betaalmomenten bij termijnbetaling; deel van het lesgeld absoluut (abs) en op jaarbasis (jb):		
vóór 1 augustus	vanaf 1 augustus tot 1 augustus = 12 maanden = 12/12	in oktober	in oktober ½ abs ½ jb plus f 20,-	in januari 1/4 abs 1/4 jb	in april 1/4 abs 1/4 jb
tussen 31 juli en 1 oktober	vanaf 1 oktober tot 1 augustus = 10 maanden = 10/12	in oktober	in oktober 4/10 abs 1/3 jb plus f 20,-	in januari 3/10 abs 1/4 jb	in april 3/10 abs 1/4 jb
tussen 30 september en 1 januari	vanaf 1 januari tot 1 augustus = 7 maanden = 7/12	in januari	-	in januari 4/7 abs 1/3 jb plus f 20,-	in april 3/7 abs 1/4 jb
tussen 31 december en 1 april	vanaf 1 april tot 1 augustus = 4 maanden = 4/12	in april	(betaling in termijnen is niet mogelijk)		
tussen 30 maart en 1 juli	vanaf 1 juli tot 1 augustus = 1 maand = 1/12	in juli	(betaling in termijnen is niet mogelijk)		

1.5. Relatie met internationale verdragen

Op de toegankelijkheid van het onderwijs hebben enkele bepalingen van internationale verdragen betrekking. Met name zijn daarbij van belang artikel 13, tweede lid, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (verdrag van 19 december 1966; IVESCR) en het Verdrag inzake de rechten van het kind (verdrag van 20 november 1989; IVRK).

Artikel 13, tweede lid, onderdeel b, van het IVESCR bepaalt dat «de Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat het secundair onderwijs in zijn verschillende vormen, waarbij inbegrepen het secundair technische onderwijs en het beroepsonderwijs, door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk dient te worden gemaakt.»

Artikel 28, eerste lid, onderdeel b, van het Verdrag inzake de rechten van het kind bepaalt dat de Staten die partij zijn bij dit Verdrag «de verschillende vormen van voortgezet onderwijs voor ieder kind beschikbaar moeten stellen en toegankelijk maken, en passende maatregelen moeten nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het aanbieden van financiële ondersteuning indien noodzakelijk.» Het eerstgenoemde verdrag noemt als middel om de toegankelijkheid tot het onderwijs te bereiken de «geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs»; het tweede verdrag noemt als middel de «invoering van gratis onderwijs».

Naar het oordeel van ondergetekende is de onderhavige regeling niet strijdig met deze verdragsbepalingen. In de tekst van artikel 13 van het

IVESCR die ook als inhoudelijke basis heeft gediend voor artikel 28 van het IVRK, staat voorop het doel van voor allen beschikbaar en toegankelijk voortgezet onderwijs. Als middel tot dit doel wordt expliciet vermeld: de (geleidelijke) invoering van kosteloos onderwijs. Vanaf de aanvang is de strekking van deze laatste formulering door de Nederlandse overheid zo opgevat dat zij niet in de weg staat aan een zekere beleids marge bij de te treffen maatregelen tot de verwezenlijking van het doel van algemene beschikbaarheid en toegankelijkheid van het voortgezet onderwijs. Ook in de jurisprudentie van de Hoge Raad wordt van het bestaan van een beleids marge bij de overheid te dezer zake uitgegaan. Verwezen zij bijvoorbeeld naar het Harmonisatiewet-arrest, HR 14 april 1989, NJ 1989, 469 en AB 1989, 207. Dit arrest maakt ook duidelijk dat wat betreft de bepalingen van het IVESCR geen rechtstreekse gebondenheid van de Nederlandse overheid tegenover individuele burgers bestaat. De laatsten hebben geen mogelijkheid de in dat verdrag gegarandeerde rechten tegenover de overheid via de rechter af te dwingen. Door de Nederlandse vertegenwoordiger tijdens de ontwerp-fase van het IVESCR, prof. mr. dr. L. J. C. Beaufort O.F.M., is ten aanzien van «geleidelijke invoering» als hiervoor bedoeld, opgemerkt dat de bedoeling van de tekst slechts kan zijn dat niemand van de diverse vormen van onderwijs uitsluitend om financiële redenen kan worden afgehouden. Hij stelde bij die gelegenheid dat dit doel in Nederland al was bereikt omdat minder draagkrachtigen voor een tegemoetkoming in de studiekosten in aanmerking komen. Om deze opvatting kracht bij te zetten, stelde de vertegenwoordiger een tekst voor waarin deze bedoeling met zoveel woorden werd uitgedrukt. Het voorstel is niet overgenomen, maar de invulling die Nederland geeft aan de betreffende passage in artikel 13, tweede lid, van het IVESCR is sindsdien onveranderd gebleven. Gewezen zij ook op de memorie van antwoord bij het voorstel van School- en cursusgeldwet (kamerstukken II 1971/72, 11 796, nr. 5, blz. 2).

Op goede gronden is ondergetekende derhalve van mening dat voor de discussie inzake de verhouding van de onderhavige regeling tot bepalingen in het IVESCR en het IVRK niet doorslaggevend is het voor iedereen kosteloos maken van het onderwijs, maar het creëren van een zodanige situatie dat financiële redenen geen belemmering voor de toegang tot het onderwijs mogen vormen. Dit is ook in de onderhavige regeling beslist niet het geval. Volgens het systeem van de WTS is de onderwijsbijdrage een vaste component bij de vaststelling van de tegemoetkoming in de studiekosten. Deze tegemoetkoming wordt aan ouders verstrekt wanneer zij een belastbaar inkomen hebben dat beneden een bepaalde, wettelijk vastgelegde grens ligt. Op die manier worden financiële belemmeringen voor algemene toegankelijkheid en beschikbaarheid van voorzieningen voor voortgezet onderwijs weggenomen, doordat juist voor die groepen waarvoor het lesgeldbedrag een obstakel zou vormen een voorziening is getroffen.

Ondergetekende concludeert op grond van het bovenstaande dat de onderhavige regeling niet in strijd is met bepalingen van internationale verdragen, in het bijzonder artikel 13, tweede lid, van het IVESCR en 28, tweede lid, van het IVRK.

2. FINANCIËLE GEVOLGEN

2.1. Inkomenseffecten

In het schematisch overzicht van paragraaf 1.4 is aangegeven voor hoeveel maanden van het cursusjaar als gevolg van de voorgestelde maatregel lesgeld verschuldigd zal zijn. Het negatieve inkomenseffect is gelijk aan het aantal maanden maal 1/12e deel van het lesgeldbedrag op jaarbasis. De wettelijke vertegenwoordiger krijgt deze kosten volledig

vergoed als hij in aanmerking komt voor een tegemoetkoming in de studiekosten krachtens hoofdstuk II van de WTS. De hiervoor gehanteerde inkomensgrens bedraagt voor het cursusjaar 1996–1997 f 50 275,- (gezamenlijk) belastbaar inkomen per jaar.

Uitgaande van het lesgeld voor het cursusjaar 1998–1999, dat naar huidig inzicht uit zal komen op f 1526,- betekent dit dat de volgende inkomenseffecten zich voor zullen doen:

leerling wordt 16 jaar tussen	inkomen tot f 50 275,-	inkomen vanaf f 50 275,-
31-7 en 1-10	nihil	- f 1272,-
30-9 en 1-1	nihil	- f 890,-
31-12 en 1-4	nihil	- f 509,-
30-3 en 1-7	nihil	- f 127,-
30-6 en 1-8	nihil	nihil

2.2. Budgettaire effecten

Naar verwachting gaat het om de volgende aantallen leerlingen:

leerling wordt 16 jaar tussen	aantal leerlingen in cursusjaar				
	1998–1999	1999–2000	2000–2001	2001–2002	2002–2003
31-7 en 1-10	27 900	27 700	28 400	29 100	30 000
30-9 en 1-1	41 800	41 500	42 600	43 600	45 000
subtotaal	69 700	69 200	71 000	72 700	75 000
31-12 en 1-4	43 700	44 800	45 800	47 300	47 800
30-3 en 1-7	43 700	44 800	45 800	47 300	47 800
subtotaal	87 400	89 600	91 600	94 600	95 600
totaal	157 100	158 800	162 600	167 300	170 600

Deze aantallen leveren de volgende extra opbrengsten aan lesgeldontvangsten op (x f 1 mln):

	1998	1999	2000	2001	2002
bruto opbrengst op jaarbasis	100	103	108	113	118
tegemoetkoming	33%	33%	33%	33%	33%
netto opbrengst op jaarbasis	67	69	72	76	80
netto opbrengst op kasbasis	24	68	70	73	77

Hierbij is verondersteld dat 33% van de wettelijke vertegenwoordiger van de leerlingen waar het bij deze maatregel om gaat, in aanmerking komt voor een tegemoetkoming in de studiekosten. Dit verklaart het verschil tussen de bruto opbrengst en de netto opbrengst op jaarbasis. Van deze netto opbrengst wordt echter slechts een klein deel ook in het betreffende kalenderjaar ontvangen. Het overgrote deel wordt eerst in het daaropvolgende jaar ontvangen. Dit aspect wordt weergegeven via de laatste regel «netto opbrengst op kasbasis».

In de rijksbegroting 1997 is rekening gehouden met structureel f 50 mln per jaar als netto opbrengst aan lesgeldontvangsten. Het verschil kan worden verklaard doordat de berekening uit de rijksbegroting 1997 nog betrekking had op een grove doch voorzichtige inschatting van de budgettaire gevolgen van de maatregel. Bij de onderhavige berekening is gebruik gemaakt van de meest recente gegevens over aantallen 15- en 16-jarigen en het aantal gevallen dat tegemoetkoming studiekosten wordt verstrekt. Bovendien is rekening gehouden met een jaarlijkse stijging van het lesgeld na het cursusjaar 1998–1999.

3. UITVOERING VAN DE MAATREGELEN DOOR DE INFORMATIE BEHEER GROEP

De Informatie Beheer Groep is in principe in staat deze maatregel per 1 augustus 1998 uit te voeren, maar de voorgenomen maatregel doet een groot beroep op de veranderingscapaciteit van de Informatie Beheer Groep. Eventuele overige wijzigingen zullen dan ook tot een minimum moeten worden beperkt.

4. ARTIKELN

Artikel I, onderdeel A (artikel 3 LCW)

In het eerste en het derde lid van artikel 3 van de LCW is een omschrijving gegeven van het belastbare feit: het volgen van onderwijs waarvoor lesgeld is verschuldigd. Op grond van de oude tekst was alleen lesgeld verschuldigd wanneer de leerling voor de aanvang van het cursusjaar 16 jaar was. Door dit wetsvoorstel wordt de grens verlegd van 1 augustus van het cursusjaar naar 1 juli van het cursusjaar. In het nieuwe derde lid wordt vervolgens onderscheid gemaakt tussen de lesgeldplicht met betrekking tot leerlingen die voor 1 augustus van het cursusjaar al 16 jaar waren. Voor hen is het volledige lesgeld verschuldigd. Vervolgens wordt in het nieuwe derde lid de lesgeldplicht beschreven voor de leerlingen die in de loop van het cursusjaar 16 jaar worden. Voor hen begint de lesgeldplicht op de eerste dag van het kwartaal volgend op het kwartaal waarin zij 16 jaar werden. Die plicht vangt derhalve aan op 1 oktober, 1 januari, 1 april dan wel 1 juli.

Door in artikel 3, tweede lid, een peildatum voor de leeftijd van 18 jaar op te nemen, is dit artikel gepreciseerd overeenkomstig het huidige uitvoeringsbeleid.

Artikel I, onderdeel C (artikel 5 LCW)

In de voorlaatste volzin van het vierde lid (was: derde lid) is bepaald dat het bedrag van het volledige lesgeld naar beneden wordt afgerond op hele guldens. In het nieuwe derde lid wordt voorgesteld diezelfde systematiek te volgen voor degenen die niet het volledige lesgeldbedrag verschuldigd zijn.

Artikel I, onderdeel D (artikel 5a LCW)

In artikel 5a is een regeling gegeven voor betaling in termijnen, ook wel «gespreide betaling» genoemd. Wanneer iemand van die regeling gebruik maakt, wordt het bedrag van de eerste termijn verhoogd met f 20,-. Wie niet op tijd betaalt, verliest het recht op gespreide betaling; hij moet derhalve het restant van het lesgeld voor dat cursusjaar ineens betalen. Artikel 9a bevat verder de regeling voor degene die niet tijdig het verschuldigde lesgeld betaalt.

Artikel II (artikel 16 WTS)

Op grond van artikel 16, tweede lid, van de WTS is thans de tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage voor hoofdstuk II van die wet gelijk aan de hoogte van het lesgeld dat is verschuldigd voor het volgen van uit de openbare kas bekostigd onderwijs.

Nu ten aanzien van degenen die in de loop van het schooljaar 16 jaar worden, ook de lesgeldplicht wordt ingevoegd, wordt voor deze categorie de tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage gelijk gesteld aan het bedrag

dat bij het volgen van uit de openbare kas bekostigd onderwijs aan
lesgeld is verschuldigd.

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