

Vergaderjaar 1994–1995

24 249

Voorstel van wet van het lid Lansink tot wijziging van ondermeer de Wet op de studiefinanciering in verband met de leeftijd waarop aanspraak op studiefinanciering in het hoger onderwijs ontstaat

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het onderhavige wetsontwerp beoogt de Wet op de studiefinanciering, in werking getreden op 1 juli 1986 (Stb. 1986, 252) zodanig te wijzigen, dat voor studerenden in het hoger onderwijs aanspraak op studiefinanciering ontstaat, ook wanneer zij de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt. Deze wijziging van de Wet op de studiefinanciering maakte deel uit van het op 20 februari 1995 ingediende voorstel tot Wijziging van ondermeer 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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 094, nrs. 1–2). De verwerping van dat wetsvoorstel door de Eerste Kamer op 6 juni 1995 is aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel, dat een in de Tweede noch Eerste Kamer omstreden onderwerp betreft.

2. Algemeen

2.1. Wetsgeschiedenis

Bij de indiening en behandeling van de Wet op de studiefinanciering in 1985 en 1986 is gekozen voor een vaste leeftijdsgrens voor de toekenning van aanspraken in het kader van de wet. Weliswaar werd onderkend, dat een niet onbelangrijk aantal studerenden al voordat zij de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt kunnen toetreden tot het hoger onderwijs, omdat zij tijdig en met goed gevolg het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs of het hoger algemeen vormend onderwijs hebben volbracht. Daar stond de eenduidigheid van de leeftijdsgrens, ook in relatie tot andere wettelijke regelingen tegenover. Ook zou slechts sprake zijn van een tijdelijke achterstand ten opzichte van de studerenden in HBO en WO, die wel de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. In de eerste jaren van de werking van de WSF bereikten de medewetgever echter klachten over de ongelijke behandeling van studerenden in het voortgezet onderwijs, afhankelijk van de vraag of zij wel of niet de leeftijd van 18 jaar hadden bereikt. Tegen die achtergrond is in de Tweede Kamer meermalen aandacht gevraagd voor de mogelijkheid in het hoger onderwijs de leeftijdsgrens van 18 jaar

tussen de WSF en de AKW te vervangen door een opleidingsgrens. Zo is in het Regeerakkoord van 1989 vastgelegd, dat in het kader van de vereenvoudiging van de WSF de toekenning van studiefinanciering aan studerende(n) in het voortgezet onderwijs zou komen te vervallen. Had de betreffende passage bij de beoogde heroriëntering van de WSF tot wetswijziging geleid, dan zou ongetwijfeld vanuit de Kamer gepleit zijn voor de toekenning van studiefinanciering aan studerende(n) in HBO en WO, ook wanneer zij nog geen 18 jaar zijn.

2.2. Student op eigen benen

Ook tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel «Student op eigen benen» – feitelijk de afsluitende reeks maatregelen, die hun oorsprong vonden in het Regeerakkoord van 1989 – is het vraagstuk van de opleiding-afhankelijk toekenning van studiefinanciering aan de orde gesteld. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1993/94, 23 634, nr. 6, bladzijde 49–50) heeft de minister van Onderwijs en Wetenschappen aangegeven, waarom hij hechtte aan de handhaving van de huidige leeftijdsgrens van 18 jaar. Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel «Student op eigen benen» is vanuit de Tweede Kamer opnieuw gevraagd om de positie van 16- en 17-jarigen in het HO te bezien. De minister heeft bij die gelegenheid een notitie over het al langer in discussie zijnde onderwerp toegezegd. De Tweede Kamer aanvaardde die toezegging, temeer omdat zowel de voor- en nadelen van een opleiding-soortafhankelijk(er) stelsel uiteen zouden worden gezet. Opgemerkt zij nog, dat de betreffende passage uit het Regeerakkoord niet tot uitvoering is gebracht, ondanks het grote draagvlak in de Tweede Kamer.

2.3. Opname in wetsvoorstel prestatiebeurs

Bij de indiening van het wetsvoorstel, dat ondermeer de invoering van de z.g. prestatiebeurs beoogde, bleek dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen inmiddels besloten had af te zien van de toezending van een notitie over een opleiding-soort-afhankelijker stelsel van studiefinanciering. De beslissing om ondanks de aanvankelijke aarzelingen toch meteen met concrete voorstellen inzake de afschaffing van de vaste leeftijdsgrens van 18 jaar te komen werd door de minister naast een nieuwe afweging in verband gebracht met de beoogde invoering van de prestatiebeurs, hoewel een flexibele leeftijdsgrens daarvan ook los gezien kon en mocht worden. Studerende(n) in het HO jonger dan 18 jaar, zo betoogde de minister, zouden bij handhaving van de huidige leeftijdsgrens (een deel van) het eerste en wellicht tweede studiejaar van hun opleiding niets te maken hebben met de prestatiebeurs, terwijl zij daar bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd wel onder zouden komen te vallen. Zouden zij meteen onder het nieuwe regime worden gebracht, dan zou daarmee tevens een ongelijkheid in behandeling van studerende(n) in het HO jonger dan 18 jaar en die van 18 jaar en ouder worden voorkomen. Zij worden zowel qua rechten als verplichtingen gelijkgesteld met hun oudere studiegenoten. Die redenering klopt, maar geldt evenzeer zonder invoering van de prestatiebeurs. Vanuit de Kamer is daarom gevraagd om loskoppeling van de twee overige deelonderwerpen, te weten de invoering van de prestatiebeurs en de afschaffing van de overgangsregeling kinderbijslag. De minister heeft daarin niet bewilligd. Opvallend was wel, dat de tegenhanger van de flexibele leeftijdsgrens voor studerende(n) in het HBO en WO, te weten de vervanging van de WSF voor studerende(n) in het voortgezet onderwijs door de Regeling Tegemoetkoming Studiekosten wel in een afzonderlijk wetsvoorstel is gegoten.

2.4. Belang initiatief-wetsvoorstel

De indiening van dit initiatief-wetsvoorstel is om meer redenen opportuun. Gewezen zij allereerst op de eerdere pleidooien vanuit de Tweede Kamer. Voorts was de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake de prestatiebeurs in het algemeen van oordeel, dat het onderdeel inzake de afschaffing van de leeftijdsgrens van 18 jaar voor studerende in het HBO en WO steun verdiende. De Raad van State had evenmin bedenking tegen of vragen bij de betreffende paragraaf en artikelen van het wetsvoorstel. Ook de Eerste Kamer, die uiteindelijk het integrale wetsvoorstel inzake de prestatiebeurs heeft verworpen had geen kritiek op het al genoemde onderdeel. Tegen die achtergrond is de initiatiefnemer van het onderhavige wetsvoorstel van oordeel, dat een afzonderlijke wettelijke regeling van deze al lang lopende kwestie gewenst is. Deze regeling interfereert ook op geen enkele wijze met de door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aangekondigde discussie over de hoofdlijnen van een nieuw stelsel van studie-financiering. Een opleiding-soort-afhankelijke leeftijdsgrens is immers een randvoorwaarde voor een transparant en effectief stelsel van studie-financiering.

2.5. Inhoud van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet erin studerende in het HO die jonger zijn dan 18 jaar geheel onder de werking van de WSF te brengen. Belangrijkste argument is de vaststelling, dat het tot nu toe niet mogelijk is gebleken om studerende jonger dan 18 jaar in het HO via de kinderbijslag en de tegemoetkoming in de studiekosten eenzelfde positie te verschaffen als hun oudere studiegenoten. Een belangrijk element daarbij is het feit dat de OV-studentenkaart is gekoppeld aan het recht op studiefinanciering. Een adequate reisvoorziening is vooral van belang voor studerende in het HO, gezien de geringe spreiding van deze onderwijsinstellingen over het land in verhouding tot de spreiding van scholen voor voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Blijkens de eerder door het ministerie aangegeven raming zullen ongeveer 5 500 studerende van deze voorziening gebruik kunnen maken. Hiermee wordt een belangrijk deel van de problemen, die ten gevolge van de huidige leeftijdsgrens worden ervaren, opgelost. Door de betrokken groep studerende onder de werking van de WSF te brengen, zal het recht op kinderbijslag voor deze personen komen te vervallen. Hierdoor wordt voorkomen dat dubbele aanspraken gaan ontstaan. Studerende die nog niet de 18-jarige leeftijd hebben bereikt, krijgen recht op studiefinanciering met ingang van het eerste kwartaal volgend op hun eerste inschrijving in het HO. Dit zal meestal 1 oktober betekenen. Echter: ook 1 januari, 1 april en 1 juli zijn mogelijke ingangsdata. De instroom in de WSF blijft voor dit punt aansluiten op de kwartaalsystematiek van de AKW.

2.6. Relatie tot andere wetgeving

Voor de categorie studerende van 18 jaar en ouder die voortgezet onderwijs (exclusief het middelbaar beroepsonderwijs) volgen, is bij de Staten-Generaal inmiddels een afzonderlijk voorstel ingediend. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen verklaarde in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel inzake de prestatiebeurs, dat hij voor een afzonderlijk wetsvoorstel heeft gekozen om enige ruimte te winnen. Die ruimte was kennelijk nodig om te bezien op welke wijze vanuit motieven van faciliteren van de onderwijsvraag met deze studerende om zou moeten worden gegaan. Gelijktijdige behandeling van dit wetsvoorstel en de wijziging van de regeling voor studerende van 18 jaar en ouder in het voortgezet onderwijs ligt voor de hand.

2.7. Relatie tot Algemene Kinderbijslagwet

Achtergrond voor de destijdse keuze voor een vaste leeftijdsgrens was de relatie tot de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Het vervallen van de kinderbijslagrechten voor studerende in het HO jonger dan 18 jaar kan in zekere zin gezien worden als een inbreuk op het huidige kinderbijslagstelsel, waarin de leeftijd bepalend is voor de toekenning van kinderbijslag. Met het Kabinet is de initiatiefnemer echter van oordeel, dat het onderhavige wetsvoorstel niet gezien behoeft te worden als een eerste stap op weg naar een schoolsoortafhankelijk AKW-stelsel. Het voorstel is veeleer een logische uitzondering, temeer waar de WSF als zodanig voor een belangrijk deel is voortgekomen uit de AKW, ook in financiële zin. Een verdergaande ontwikkeling in de richting van een schoolsoortafhankelijk AKW-stelsel wordt door de indiener dus niet beoogd.

2.8. Studerenden in het MBO

Voor studerende in het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) blijft de huidige regeling vooralsnog gehandhaafd, dat wil zeggen recht op studiefinanciering bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd en daarvoor recht op kinderbijslag eventueel aangevuld met een tegemoetkoming in de studiekosten. Door de spreiding van de onderwijsvoorzieningen is een aanpassing van de regeling minder noodzakelijk. Daarnaast geldt voor het MBO een ander leeftijdstraject. Bij de toegezegde discussie over de eventuele aanpassing van het stelsel van studiefinanciering zal echter dit punt nader moeten worden gezien.

3. Uitvoering van het wetsvoorstel

Op grond van de destijds door de minister gegeven informatie, gaat de indiener van het wetsvoorstel ervan uit, dat in uitvoeringstechnische zin de openstelling van de WSF voor 18-minners in het HBO en WO voor de SVB en de IB-Groep geen problemen oplevert.

4. Gevoerd overleg

Bij het overleg met ISO en LSvB en met de instellingen over het wetsvoorstel inzake de prestatiebeurs zijn geen bezwaren gebleken tegen het onderdeel van de wet dat de openstelling van de WSF voor 18-minners in het HBO en WO regardeert.

5. Financiële aspecten

Het toekennen van studiefinanciering aan studerende in het HBO en WO, die jonger zijn dan 18 jaar heeft gevolgen voor de studiefinancieringsuitgaven en voor de uitgaven krachtens de AKW en de Regeling Tegemoetkoming Studiekosten. De uitgaven WSF stijgen structureel met 28 mln gld. Daarentegen nemen de uitgaven krachtens de AKW af met 11 mln gld en die krachtens de Regeling Tegemoetkoming Studiekosten met 3 mln gld. De netto structurele stijging van 14 mln gld wordt gecompenseerd door de opbrengst van de afschaffing van de aanspraken op WSF voor studenten in het voortgezet onderwijs, die ouder zijn dan 18 jaar.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onderdelen A, B, C, E, F en G (artikelen 2, 3, 6, 8, 12 en 33 WSF)

In de artikelen 2, 6 en 8 wordt een splitsing aangebracht omdat de verlaging van de leeftijdsgrens voor de studiefinanciering alleen geldt

voor studerenden, jonger dan 18 jaar, die in het hoger onderwijs instromen.

De formulering van artikel 3, derde lid, is zo gekozen, dat ook degene, die zich laat inschrijven als student in het hoger onderwijs op een ogenblik, dat hij nog geen 18 jaar is, kwartaalsgewijze instroomt in de studiefinanciering. Op deze wijze wordt een volledige aansluiting aan het kwartaalsysteem van de kinderbijslag bereikt. Dit betekent, dat afhankelijk van het tijdstip, waarop het wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven en in werking getreden, de uitbreiding van de WSF tot studerenden in het hoger onderwijs, die nog geen 18 jaar zijn, effectief kan worden per 1 januari 1996, 1 april 1996, 1 mei 1996 of 1 oktober 1996.

Artikel II

In artikel I, onderdeel E, van dit wetsvoorstel wordt bepaald, dat studerenden tot 27 jaar die volledig hoger onderwijs volgen, in aanmerking kunnen komen voor studiefinanciering. Hiermee komt voor studerenden in het HO de onderste leeftijdsgrens van 18 jaar te vervallen. In het huidige stelsel van studiefinanciering is het ontvangen van studiefinanciering niet mogelijk voor studerenden jonger dan 18 jaar. In plaats daarvan kunnen de ouders van deze kinderen onder voorwaarden ten behoeve van deze kinderen in aanmerking komen voor kinderbijslag en een tegemoetkoming in de studiekosten. Het voorgestelde artikel II, onderdeel A, strekt ertoe de mogelijkheid tot kinderbijslag te doen vervallen indien aanspraak bestaat op studiefinanciering. Hierdoor wordt voorkomen, dat ten aanzien van eenzelfde kind een samenloop van tegemoetkomingen in verband met studie kan ontstaan vanuit verschillende bronnen.

Door de systematiek van de AKW kent de WSF ook thans reeds een kwartaalgewijze instroom van studerenden die de 18-jarige leeftijd hebben bereikt. Deze systematiek blijft gehandhaafd voor de nieuwe groep studiefinancieringsgerechtigden jonger dan 18 jaar. Hiermee wordt voorkomen dat een verrekeningsystematiek moet worden geïntroduceerd die complexe administratieve handelingen met zich zou brengen. De studerende, jonger dan 18 jaar, kan aldus voor het eerst aanspraken maken op studiefinanciering op 1 oktober van zijn eerste jaar van inschrijving in het HO.

In voorkomende gevallen kan een WSF-gerechtigde studerende in het HO jonger dan 18 jaar toch in de loop van zijn eerste studiejaar besluiten om zijn studie in het HO niet voort te zetten en over te stappen naar het MBO. Na een dergelijke overstap zullen geen studiefinancieringsrechten meer bestaan (als gevolg van de leeftijd). Wel zal (met ingang van een nieuw kwartaal) de aanspraak op kinderbijslag herleven. Voor deze gevallen zal nog een voorziening worden getroffen in het voorstel van Wet houdende nieuwe bepalingen voor een tegemoetkoming in de studiekosten (Kamerstukken II, 1993/94, 23 699, nr. 2). Uiterlijk voor 1 januari zullen de ouders nog een aanvraag kunnen doen voor een (gedeeltelijke) tegemoetkoming in de studiekosten. Deze datum sluit aan bij de kwartaal-systematiek van de AKW.

Artikel III

Het betreffende artikel beoogt in die zin terugwerkende kracht voor 16- of 17-jarige studerenden, dat zij tot uiterlijk de laatste dag van het kalenderkwartaal volgend op dat van de inwerkingtreding van de wet een verzoek om toekenning van studiefinanciering kan doen.

Artikel IV

Een spoedige inwerkingtreding van de wet ligt voor de hand. Het draagvlak voor deze voorziening is – zo is gebleken – aanwezig. Het verschil in rechtspositie tussen studenten, jonger en ouder dan 18 jaar in het hoger onderwijs, rechtvaardigt inwerkingtreding, het eerstvolgend kwartaal na aanvaarding van het wetsvoorstel. Bij koninklijk besluit ware dat tijdstip nader te bepalen.

Lansink