

Vergaderjaar 1988-1989

21 124

Wijziging van enkele onderwijswetten naar aanleiding van de voorstellen van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting

A

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 20 januari 1989

Bij Kabinetsmissive van 8 december 1988, nr. 56, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van enkele onderwijswetten naar aanleiding van de voorstellen van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting.

1. De tweede alinea van de toelichting op artikel I, onderdeel B, spreekt van een relatief gunstige behandeling van ongehuwden, waaronder de gehele groep van alleenstaanden. Uit het voorgestelde derde lid van artikel 21 van de Wet op de studiefinanciering (WSF) en uit het voorgestelde tweede lid van artikel 43 van de WSF blijkt, mede gelet op de betekenis van tariefgroep 2, dat die relatief gunstige behandeling zich mede uitstrekt tot ongehuwd samenwonenden die inzake de basisaftrek voor de inkomensheffing gebruik kunnen maken van de faciliteit van artikel 56 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 zoals dit artikel is weergegeven in kamerstukken II 1988/89, 20 595, nr. 10, bladzijde

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Zoetermeer, 2 mei 1989

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 8 december 1988, nr. 56, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengenoemde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 januari 1989, Nr. W05.88.0690, bied ik U, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw en Visserij, hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

1. Gelet op de aanbeveling van de Raad omtrent de financiële gevolgen van het voorstel voor ongehuwden-niet alleenstaanden in de memorie van toelichting duidelijkheid te verschaffen, is paragraaf 3.2. van de memorie van toelichting aangepast.

40. Daar tegenover staat dat ongehuwde, samenwonende ouders van studenten wellicht enig nadeel zullen ondervinden van het vervallen van het begin van het vijfde lid van artikel 21 van de WSF ingevolge het voorgestelde artikel I, onderdeel B, tweede lid. De Raad van State beveelt aan, omtrent de financiële gevolgen van het voorstel voor ongehuwden-niet alleenstaanden als vorenbedoelde ouders in de memorie van toelichting de nodige duidelijkheid te verschaffen.

2. De Raad acht het onjuist dat in het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 21 en in het voorgestelde tweede lid van artikel 43 wordt gesproken van tariefgroep 2 (gehuwd) en tariefgroep 2 (ongehuwd). Een dergelijke aanduiding van tariefgroepen komt in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 ook na wijziging daarvan ingevolge wetsvoorstellen-Oort, immers niet voor. Kan men met bedoelde termen tot op zekere hoogte nog vrede hebben daar waar zij volgen op de woorden «is ingedeeld», dat is niet het geval wat betreft het gebruik van deze termen in de zinsneden «wordt ingedeeld in tariefgroep 2 (gehuwd)» en «wordt ingedeeld in tariefgroep 2 (ongehuwd)». Het college beveelt dan ook aan naar andere termen te zoeken.

3. In verband met het onderscheid dat in het wetsvoorstel wordt gemaakt tussen met name gehuwde en ongehuwde ouders van studenten en binnen de groep ongehuwde ouders tussen niet en wel duurzaam samenwonenden, welk onderscheid voor de belastingheffing (inkomensheffing) niet steeds op dezelfde wijze wordt gemaakt, ware in de memorie van toelichting nader aan te geven op welke wijze de informatie zal worden verkregen ter verzekering van de juiste wettoepassing op dit punt. Op zichzelf biedt de toepassing van het in de memorie van toelichting genoemde artikel 5 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 op dit punt geen handvat.

2. De aanbeveling van de Raad om andere termen te hanteren, heb ik gevolgd.

3. De Raad vraagt in de memorie van toelichting nader aan te geven op welke wijze de informatie zal worden verkregen ter verzekering van een juiste wettoepassing met betrekking tot de door de Raad genoemde categorieën. Ik merk daarbij op dat ook na de inwerking-treding van de Oort-voorstellen zal gelden dat bij de bepaling van de hoogte van de bijdragevrije voet wordt uitgegaan van de fiscale tariefgroep-indeling. Hierop wordt een uitzondering gemaakt ten aanzien van de ouders die voor de belastingheffing in tariefgroep 2 zijn ingedeeld. Voor de bepaling van de hoogte van de bijdragevrije voet wordt ten aanzien van de in tarief-groep 2 ingedeelde ouders onderscheid gemaakt tussen de ouders die gehuwd zijn zonder duurzaam gescheiden te leven en de overige ouders. Onder de laatste categorie ouders vallen alle in tariefgroep 2 ingedeelde ongehuwde ouders alsmede de duurzaam gescheiden

levende gehuwde ouders. Binnen de groep ongehuwde ouders wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen niet en wel duurzaam samenwonen. De extra informatie die de belastingdienst zal verstrekken, betreft daardoor alleen het al dan niet gehuwd zijn overeenkomstig het begrip gehuwd dat geldt voor de loon- en inkomstenbelasting op het terrein van de horizontale tariefstructuur en artikel 5 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964. De artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel A, van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

4. De toevoeging aan de inhoudsopgave van de WSF ingevolge artikel I, onderdeel A, van het onderhavige voorstel is onbegrijpelijk aangezien genoemde wet geen artikel 53a kent en noch ingevolge het onderhavige voorstel noch ingevolge enig ander voorstel een artikel 53a daarin wordt opgenomen. De ratio van artikel I, onderdeel A, ware toe te lichten.

4. Door in artikel I onderdeel A te laten vervallen, is aan het advies van de Raad gevolg gegeven.

5. In artikel III wordt in onderdeel C onder meer voorgesteld de vierde volzin van artikel 54, zevende lid, van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs te laten vervallen. Ook dit is onbegrijpelijk, aangezien in het daaraan voorafgaande onderdeel B is voorgesteld genoemde volzin te wijzigen. Genoemd onderdeel C ware opnieuw te formuleren en indien nodig nader toe te lichten.

5. In artikel III is onderdeel C geschrapt. Daarmee is het probleem dat de Raad terecht signaleerde, opgelost.

6. In de paragraaf «financiële gevolgen» van de memorie van toelichting zijn de apparaatskosten vermeld ten bedrage van 20 miljoen gulden waarbij wordt verwezen naar kamerstukken II 1988/89, 20 873, nr. 3, bladzijde 15. Bij de Raad is de vraag gerezen waarom in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel over dit bedrag wordt gesproken als over dat van de apparaatskosten, terwijl in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 20 873 dit bedrag werd genoemd als dat van de totale uitvoeringskosten van de wetsvoorstellen-Oort wat het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen betreft. Overigens trekt het de aandacht dat volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 20 873 het bedrag van 20 miljoen gulden de in 1989 te maken kosten betreft, terwijl uit de memorie van toelichting bij het onderhavige

6. De opmerkingen van de Raad met betrekking tot de financiële gevolgen hebben mij aanleiding gegeven paragraaf 3.1. van de memorie van toelichting aan te passen.

wetsvoorstel blijkt dat er ook in 1990 en 1991 omvangrijke werkzaamheden te verrichten zijn, welke kosten met zich zullen brengen. Omtrent de genoemde punten ware in de memorie van toelichting meer duidelijkheid te verschaffen. Daarbij ware tevens mede te delen op grond waarvan voor de programmakosten mag worden gerekend op budgettaire neutraliteit.

7. Wat de uitvoering van de in het wetsvoorstel voorziene wijzigingen betreft heeft het overigens de aandacht van de Raad getrokken dat daarbij in 1990 en 1991 in verband met verzoeken om peiljaarverlegging zal moeten worden gesteund op handberekeningen. Dit doet vreemd aan gezien het feit dat de opzet van de uitvoering in verband met de massaliteit van de aanvragen is afgestemd op automatische gegevensverwerking. De vraag komt dan ook op of de bedoelde werkwijze niet tot vertragingen en onnauwkeurigheden zal leiden. Dienaangaande ware in de memorie van toelichting uitsluitel te geven. Bovendien ware daar waar in het algemene gedeelte van de memorie van toelichting wordt gesproken over een ongestoord kunnen gebeuren van de realisering van de wijzigingen, aan te geven wat in dit verband wordt bedoeld met «ongestoord». Het college vraagt zich af of alleen de verwachting dat als gevolg van de hiervoor bedoelde vertragingen en onnauwkeurigheden complicaties kunnen optreden, reden geweest om in de memorie van toelichting hier ten aanzien van een ongestoorde gang van zaken in voorwaardelijke zin te spreken.

8. De Raad adviseert een nadere toelichting te geven op de in artikel IV van het wetsvoorstel opgenomen overgangsbepaling. Het is het college niet zonder meer duidelijk waarom wel ten aanzien van de toepassing van de onderdelen B en D van artikel I en niet ten aanzien van de toepassing van andere onderdelen, waarbij met name gedacht kan worden aan onderdeel C van laatstgenoemd artikel, een bijzondere voorziening nodig is.

9. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

7. Naar aanleiding van de opmerkingen over de handberekeningen in verband met verzoeken om peiljaarverlegging, heb ik hieraan in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting aandacht besteed. Tevens heb ik daarin nader uiteengezet wat met «ongestoord» realiseren van de wijzigingen werd bedoeld.

8. 's Raads advies een nadere toelichting op artikel IV te geven, heeft geleid tot een aanpassing van de tekst van artikel IV.

9. De redactionele kanttekeningen heb ik overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
W.J. Deetman

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W05.88.0690 van de Raad van State van 20 januari 1989:

– In het wetsvoorstel – overigens ook in de WSF zelf – wordt gesproken over bijdrage vrije voet. Het lijkt aanbeveling te verdienen om gelijk van belastingvrije voet, ook van bijdragevrije voet te spreken. Een zelfde opmerking is te maken bij de woorden «draagkracht vrije voet».

– Door het voorstel in het tweede lid, onderdeel D, van artikel I om in het vierde lid van artikel 43 van de WSF de zinsnede «of de partner van de debiteur» te laten vervallen, is de aanduiding «de andere» in genoemd artikel 43 niet langer duidelijk en wordt trouwens de betekenis van het gehele vierde lid problematisch, zodat die aanduiding ware te herzien.

– In de paragraaf «Algemeen» van de memorie van toelichting ware de aanduiding van het aldaar bedoelde Oort-wetsvoorstel te preciseren aangezien er meerdere Oort-voorstellen bij de Tweede Kamer aanhangig zijn gemaakt en ware een vindplaatsaanduiding van dit wetsvoorstel op te nemen.

– In de artikelsgewijze toelichting ware over de te wijzigen artikelen van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 niet te spreken alsof deze reeds gewijzigd zijn (vide de tweede volzin van de toelichting op artikel I, onderdeel B, en het begin van de toelichting op artikel I, onderdeel C, in vergelijking tot kamerstukken II 1988/89, 20 595, nr. 10).