

BIJVERDIENEN IN 2008

Ambtelijk rapport van bevindingen

Ministerie van OCW,

September 2011,

Kenmerk 333919.

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding.....	5
2.	De bijverdiengrens	8
3.	Verandering van de bijverdiengrens	10
4.	Verruiming en beperking van de bijverdiengrens	12
5.	Externe factoren	15
6.	De toename van het aantal EBS-vorderingen	16
7.	Conclusie.....	18

1. Inleiding

Dit rapport beschrijft de ambtelijke bevindingen bij de uitvoering van de motie Klaver/De Rouwe (zie inzet). Om deze motie te kunnen uitvoeren was het noodzakelijk de context van de bijverdiengrens te beschrijven, dossiers te onderzoeken, een algemeen model van de gevolgen van de bijverdiengrens te reconstrueren, hernieuwde gegevensuitwisseling tussen DUO en Belastingdienst uit te voeren en de uitkomsten daarvan te analyseren. Dit proces is afgerond in de periode april-september 2011.

24 724 Studiefinanciering

Nr. 97 MOTIE VAN DE LEDEN KLAVER EN DE ROUWE

Voorgesteld 13 april 2011

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de bijverdiengrens halverwege het studiejaar 2007–2008 is aangepast van het netto-inkomen naar het verzamelinkomen;

constaterende, dat het aantal studenten dat een waarschuwing ontving omdat zij de bijverdiengrens waarschijnlijk overschreden hebben, explosief is gestegen na invoering van deze wijziging;

constaterende, dat studenten die de bijverdiengrens overschrijden, het gehele bedrag dat zij in 2008 hebben verdiend boven de bijverdiengrens en een premie voor het studentenreisproduct moeten terugbetalen;

overwegende, dat ondernemende en hard werkende studenten disproportioneel gestraft worden voor een te hoog inkomen;

verzoekt de regering uit te zoeken hoeveel van de studenten die in 2008 de bijverdiengrens hebben overschreden ook de bijverdiengrens die aan het begin van het studiejaar 2007–2008 van kracht was, hebben overschreden,

en gaat over tot de orde van de dag.

Leeswijzer

Achtereenvolgens wordt hieronder de context van de bijverdiengrens beschreven en wordt

- stilgestaan bij wat er met ingang van 1 januari 2008 veranderd is,
- gekeken naar welke externe factoren een rol kunnen hebben gespeeld
- ingezoomd op de financiële effecten voor studenten,
- en gemeten voor hoeveel studenten die effecten zijn opgetreden.

Samenvatting

Met ingang van 1 januari 2008 is de bijverdiengrens veranderd van een netto-inkomensgrens naar een grens op basis van het verzamelinkomen. In 2007 was de bijverdiengrens €10.631 (geïndexeerd naar 2008: €10.864). Met de overgang naar de bijverdiengrens naar verzamelinkomen is dit bedrag verhoogd naar €12.916.

Wie meer dan de bijverdiengrens heeft verdiend wordt geacht een hogere eigen bijdrage in zijn studiefinanciering te leveren. Dit wordt door DUO achteraf vastgesteld in de vorm van de zogenaamde vordering 'Eigen Bijdrage Student' (EBS-vordering).

Het aantal overschrijdingen van de bijverdiengrens is gestegen van circa 13.700 in 2007 naar circa 18.700 in 2008¹. Voor het grootste deel is dat een autonome stijging die zich sinds 2005 voordoet. Andere externe factoren zijn betere gegevensuitwisseling en studenten die geen aangifte doen of belasting terugvragen.

De bijverdiengrens 2008 heeft voor circa 4.000 studenten soepeler uitgedaakt dan de oude bijverdiengrens. Voor circa 5.100 studenten was hij vanwege uiteenlopende redenen minder soepel. Factoren die een rol gespeeld hebben, zijn de inkomensopbouw, aftrekposten inclusief de aftrek voor scholingsuitgaven en 'het uitgesteld claimen van heffingskortingen (algemene heffingskorting en arbeidskorting)'. Voor deze 5.100 studenten is onderzocht in welke mate deze drie factoren een rol hebben gespeeld.

¹ Deze cijfers verschillen van de eerder genoemde 20.000 aanschrijvingen, omdat studenten in reactie op de aanschrijvingen hebben kunnen aantonen dat de bijverdiengrens niet is overschreden.

Het blijkt dat het 'uitgesteld claimen van heffingskortingen' de belangrijkste factor is geweest. Daarna volgt het effect van aftrekposten en het minst vaak speelde de inkomensopbouw een rol.

- Bij de mensen voor wie de bijverdiengrens minder soepel heeft uitgepakt, speelde in 57% van de gevallen het uitgesteld claimen van heffingskortingen een rol: door de heffingskortingen niet volledig via de werkgever te laten verrekenen kon deze – zonder dat dit destijds de bedoeling van de wetgever is geweest – tot 2008 buiten de haken van de bijverdiengrens worden geplaatst en achteraf via de Belastingdienst alsnog worden geclaimd. In 31% van de gevallen leverde het uitgesteld claimen van heffingskortingen vermoedelijk een belastingteruggave op die groter was dan de door DUO opgelegde EBS-vordering. In 2008 werkte dit niet meer, omdat bij het verzamelinkomen de loonheffingskortingen via de heffing inkomstenbelasting worden verrekend en niet via de loonheffing.
- Het tweede effect heeft te maken met aftrekposten: ongeveer een kwart van de betreffende studenten heeft minder dan €420 aan aftrekposten die in mindering worden gebracht op het verzamelinkomen. Voor hen is de bijverdiengrens maximaal 4% lager geworden.
- Het derde effect heeft te maken met de inkomensopbouw: bij een breed inkomensbegrip als het verzamelinkomen moeten meer bestanddelen worden meegenomen dan voorheen. Dit speelde in 16% van de gevallen.

Via algemene communicatiekanalen heeft DUO de studenten over de gewijzigde bijverdiengrens geïnformeerd. Het gaat om dezelfde communicatiekanalen die studenten moeten raadplegen om überhaupt te kunnen weten hoeveel ze in een jaar mochten bijverdienen, aangezien de bijverdiengrens ieder jaar geïndexeerd wordt. De Nationale Ombudsman heeft deze communicatie als toereikend beoordeeld.

2. De bijverdiengrens

Studenten die in een jaar meer bijverdiensten hebben dan de bijverdiengrens, worden geacht een hogere eigen bijdrage van hun studiefinanciering voor eigen rekening te nemen. Met de zogenaamde controle Eigen Bijdrage Student (EBS) berekent DUO achteraf hoe hoog die eigen bijdrage van de student moet zijn. DUO baseert zich daarbij op de definitieve inkomensgegevens van de Belastingdienst. DUO informeert studenten over de uitkomst van de EBS-controle en stelt hen in staat om daarop eventueel correcties door te voeren. Studenten worden dan bijvoorbeeld in de gelegenheid gesteld om aan te tonen dat een deel van de door DUO gesignaleerde bijverdiensten buiten beschouwing moet worden gelaten.

Is de uiteindelijke conclusie dat een student een hogere eigen bijdrage moet leveren, dan ontvangt deze student hiervoor een vordering. Die vordering bestaat (tot inkomensjaar 2010) uit het bedrag waarmee de bijverdiengrens overschreden is tot maximaal de ontvangen basis- en aanvullende beurs over de gecontroleerde periode en een vergoeding voor het bezit van de studentenreisvoorziening. De bijverdiengrens wordt per kalenderjaar geïndexeerd. Ook de periode waarover de bijverdiensten worden gemeten is – net als het belastingjaar en het standaard studiefinancieringstijdvak - gelijk aan een kalenderjaar. Wie bij de bijverdiengrens in de buurt komt moet dus niet letten op het inkomen dat hij of zij gedurende een studiejaar verdient, maar op het inkomen per kalenderjaar. Voor studenten is het dus belangrijk om zich ieder jaar op de hoogte te stellen van de hoogte van de geïndexeerde bijverdiengrens voor het komende kalenderjaar.

Studenten kunnen op drie verschillende manieren zelf voorkomen dat ze een EBS-vordering moeten betalen. In de eerste plaats kunnen studenten er zelf voor zorgen dat hun inkomsten onder de bijverdiengrens blijven. De tweede manier is tijdige stopzetting. Dat is het stopzetten van de studiebeurs inclusief reisvoorziening voordat de bijverdiengrens overschreden wordt. Desbetreffende studenten hebben inmiddels voldoende middelen verworven om hun kosten voor de rest van het jaar zelf te financieren.

De derde manier om een EBS-vordering te voorkomen is de correctie achteraf. DUO stelt studenten in staat om hun studiefinanciering binnen zes maanden na afloop van het inkomensjaar, met terugwerkende kracht stop te zetten. Studenten moeten dan de vanaf het stopzettingsmoment ontvangen studiefinanciering en een vergoeding voor onterecht bezit van een studentenreisvoorziening over die periode terugbetalen. Dit is een extra manier voor studenten die gedurende het jaar onvoldoende inzicht in hun bijverdiensten hadden, maar dat pas na afloop – bijvoorbeeld aan de hand van jaaropgaven, belastingaangifte of belastingaanslag – hebben opgebouwd. Voor studenten is het achteraf stopzetten voordeliger dan het afwachten van een EBS-vordering.

Studenten die een EBS-vordering krijgen, kunnen deze direct betalen, danwel laten verrekenen met andere aanspraken op studiefinanciering of laten toevoegen aan de langlopende studieschuld die na afloop van de studie moet worden terugbetaald. De laatste twee zijn te beschouwen als vormen van gespreide betaling.

3. Verandering van de bijverdiengrens

Er geldt één bijverdiengrens voor alle studenten die een beurs en/of ov-studentenkaart krijgen. In 2007 was de bijverdiengrens € 10.631. In 2007 werd nog een netto inkomensbegrip gehanteerd, waarbij de toenmalige IB-Groep het bruto inkomen van de student omrekende naar een netto inkomen voor de bepaling van de eigen bijdrage van de student. Samen met de basisbeurs leverde dat maximaal een netto budget van bijna €14.000 voor uitwonende studerenden (exclusief leenfaciliteiten). Daarmee kon circa 130% van het normbudget voor uitwonenden inclusief collegegeld gefinancierd worden. Wie geen beurs meer ontving - bijvoorbeeld als hij of zij in de leenfase zat en geen recht meer op een beurs had - kon met een netto inkomen van de bijverdiengrens 101% van het normbudget inclusief collegegeld financieren. Bestond het inkomen uit loon uit dienstbetrekking, dan bestond het netto inkomen uit het loon inclusief de bijbehorende werkgeversvergoeding voor de inkomensafhankelijke premie Zorgverzekeringswet, verminderd met de afgedragen inkomensafhankelijke premie zorgverzekeringswet en verminderd met de loonheffing.

De bijverdiengrens is vanaf 1 januari 2008 op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) een inkomensgrens naar verzamelinkomen geworden. Het netto begrip werd verlaten en vervangen door het verzamelinkomen dan wel (bij het ontbreken daarvan) het belastbaar loon. Het verzamelinkomen is het inkomen uit box 1, 2 en 3 van de Wet inkomstenbelasting 2001, inclusief de werkgeversvergoeding voor de inkomensafhankelijke premie Zorgverzekeringswet en verminderd met de persoonsgebonden aftrek. In 2008 was die bijverdiengrens naar verzamelinkomen €12.916.

De aanpassing werd in 2005 geregeld. Toen werd het inkomensbegrip voor alle inkomensafhankelijke regelingen geüniformeerd. Met de Aanpassingswet algemene wet inkomensafhankelijke regelingen is de bijverdiengrens in de Wet Studiefinanciering 2000 gewijzigd naar het verzamelinkomen dan wel het belastbaar loon en vervolgens jaarlijks geïndexeerd. Daarbij is bij wijze van overgang ook bepaald dat de nieuwe bijverdiengrens met ingang van 1 januari 2008 in werking zou treden.

Studenten zijn via de algemene communicatiekanalen over deze wijziging van de bijverdiengrens geïnformeerd (onder meer via brochures, internet en berichten in media). Daarbij heeft DUO expliciet aandacht besteed aan de elementen waar studenten wel en juist niet op moeten letten: vanaf 2008 moet je niet meer het netto loon in de gaten houden, maar het verzamelinkomen danwel het belastbaar loon. Ook heeft DUO uitgelegd waar studenten dat gegeven op hun loonstrookje of jaaropgave kunnen vinden en wat studenten kunnen doen als ze meer dan de bijverdiengrens gaan verdienen. De Nationale Ombudsman heeft geoordeeld dat deze communicatie toereikend is geweest². Daarbij heeft de Nationale Ombudsman in zijn overweging betrokken dat de bijverdiengrens geïndexeerd is en dus ieder jaar wijzigt. Van studenten mag derhalve verwacht worden dat ze zich elk jaar actief van die bijgestelde bijverdiengrens op de hoogte stellen. Het kan de wijziging van de bijverdiengrens naar het verzamelinkomen dan redelijkerwijs niet zijn ontgaan.

In de memorie van toelichting op de Awir is in 2005 aangegeven dat de wijziging van de bijverdiengrens bedoeld is als een technische aanpassing. Daarbij is benadrukt dat overgeschakeld werd naar een zeer breed inkomensbegrip, waarin ook andere inkomensbestanddelen gingen meetellen. Dit betekent dat de gevolgen van de wijziging van de bijverdiengrens sterk bepaald worden door de individuele omstandigheden van de individuele student. En dus is een 1 op 1 conversie op individueel niveau niet mogelijk. Individuen kunnen van elkaar verschillen wat betreft de bestanddelen van hun inkomen, hun persoonlijke aftrekposten en de afspraken die zij met hun werkgevers hebben gemaakt over het al dan niet toepassen van de loonheffingskortingen bij de berekening van de in te houden loonheffing.

² Brief van 19 mei 2011, kenmerk: 20110384/U

4. Verruiming en beperking van de bijverdiengrens

Door de verandering van de bijverdiengrens is deze in 2008 voor sommige studenten ruimer en voor anderen minder ruim geworden. Dit is afhankelijk van hoe het inkomen van de individuele student is opgebouwd, van de omstandigheden die hem aanspraak op persoonlijke aftrekposten geven en van de wijze waarop in de loonheffing rekening wordt gehouden met heffingskortingen.

Inkomensopbouw

Kijkend naar de inkomensbestanddelen die in 2007 meetelden voor de bijverdiengrens, valt op dat toen wel gekeken werd naar het netto loon, maar dat sommige inkomensbestanddelen bruto werden meegenomen en andere inkomensbestanddelen zoals het 'inkomen uit aanmerkelijk belang' (box 2) buiten beschouwing bleven. Het bruto meenemen van inkomensbestanddelen gold bijvoorbeeld voor het inkomen van ondernemers in de vorm van 'winst uit onderneming (vermeerderd met ondernemersaftrek)' en voor 'belastbare inkomsten uit overige werkzaamheden'. Met de bijverdiengrens 2008 geldt dat onderscheid niet meer. Vanaf 2008 wordt gekeken naar het verzamelinkomen danwel belastbaar loon, tellen meer inkomensbestanddelen mee en is het bedrag van de bijverdiengrens verhoogd. Afhankelijk van de inkomensopbouw van de individuele student is de verandering van de bijverdiengrens een verruiming of een aanscherping:

- a. Voor wie vooral inkomensbestanddelen heeft die bruto meetellen, is de verhoging van de bijverdiengrens een verruiming: het bedrag is veranderd, maar de wijze waarop de inkomensbestanddelen meetellen niet.
- b. Voor wie vooral inkomen uit loon heeft, is de verhoging van de bijverdiengrens een compensatie voor het verschil tussen netto loon en het hogere verzamelinkomen.
- c. Voor wie inkomen uit aanmerkelijk belang heeft, is de aanpassing van de bijverdiengrens een aanscherping.

Aftrekposten

In 2007 telden aftrekposten niet mee bij het inkomen voor de bijverdiengrens. Vanaf 2008 is dat anders: het verzamelinkomen is het belastbaar inkomen van de verschillende boxen minus aftrekposten. Hoe hoger de aftrek, hoe hoger het inkomen kan zijn voordat de bijverdiengrens op basis van het verzamelinkomen overschreden wordt.

- a. Voor wie een groter bedrag kon aftrekken van het loon dan €420 per jaar is de bijverdiengrens 2008 een verruiming die afhankelijk is van de hoogte van de aftrek.
- b. Voor wie geen aftrekposten had en de heffingskortingen via de werkgever liet verrekenen was de bijverdiengrens 2008 netto €392 (4%) minder ruim dan de bijverdiengrens 2007. Daarbij gaat het met name om studenten met een uitwonendenbeurs, die daarom geen aanspraak konden maken op aftrek van scholingsuitgaven of andere persoonsgebonden aftrekposten. Voor deze studenten was de bijverdiengrens in combinatie met de uitwonendenbeurs in 2007 relatief ruim: zonder lening konden zij er 130% van het normbudget inclusief collegegeld mee financieren. Vanaf 2008 is de bijverdiengrens dat nog steeds, zij het iets minder ruim: het percentage is nu 126%.
- c. Studenten die geen beurs ontvingen (met name studenten met studievertraging die nog wel konden lenen en gebruik konden maken van de studentenreisvoorziening) konden aanspraak maken op de maximale aftrek scholingsuitgaven tegen normbedragen. Voor hen was daardoor de bijverdiengrens 2008 bijna €1.200 ruimer dan de bijverdiengrens 2007. Daarnaast konden ook studenten die een thuiswonendenbeurs ontvingen aanspraak maken op aftrek van scholingsuitgaven, waardoor voor hen de nieuwe bijverdiengrens iets ruimer was. Studenten die geen beurs ontvingen konden in 2007 met inkomsten tot aan de bijverdiengrens 101% van het normbudget inclusief collegegeld zonder lening financieren. In 2008 is dat percentage 112% geworden.

Uitgesteld claimen van loonheffingskortingen

Normaliter doet een werknemer een verzoek aan de werkgever bij de berekening van in te houden belasting rekening te houden met de voor hem van toepassing zijnde loonheffingskortingen³. Zonder een dergelijk verzoek⁴ van de werknemer houdt de werkgever geen rekening met de loonheffingskortingen en ontvangt de werknemer een lager netto loon. In de inkomstenbelasting is de mogelijkheid gecreëerd om de loonheffingskorting pas achteraf aan te vragen. Dat is met name bedoeld voor werknemers die verschillende werkgevers hebben. Doel hiervan is te zorgen dat er niet te veel én niet te weinig loonheffing wordt ingehouden. De betreffende werknemer kan zijn loonheffingskortingen dan te gelde maken in de heffing van inkomstenbelasting, bijvoorbeeld door middel van een verzoek om teruggave. Studenten konden tot 2008 de loonbelastingverklaring gebruiken om zo hun netto loon voor de bijverdiengrens omlaag te brengen. Ze kozen er dan voor om bij geen enkele werkgever de heffingskortingen te laten verrekenen. Achteraf konden ze het verschil tussen betaalde en verschuldigde belasting en premies volksverzekeringen terugvragen via hun aangifte inkomstenbelasting. Deze belastingteruggave telt niet mee als netto inkomen voor de bijverdiengrens. Het is een bijkomend, destijds niet door de wetgever voorzien effect, dat calculerende studenten veel geld kon opleveren: omgerekend naar 2008 kon een netto loon onder de bijverdiengrens van maximaal €10.864 blijven en met een belastingteruggave van circa €3.400 een netto besteedbaar budget van €14.265 exclusief studiefinanciering worden bijverdiend bij een verzamelinkomen van €18.203. Vanaf 2008 is het effect van dergelijk calculerend gedrag van studenten niet meer mogelijk omdat niet meer van netto loon wordt uitgegaan.

³ er zijn 6 heffingskortingen die in de loonsfeer toepasbaar zijn, afhankelijk van de persoonlijke situatie van de werknemer.

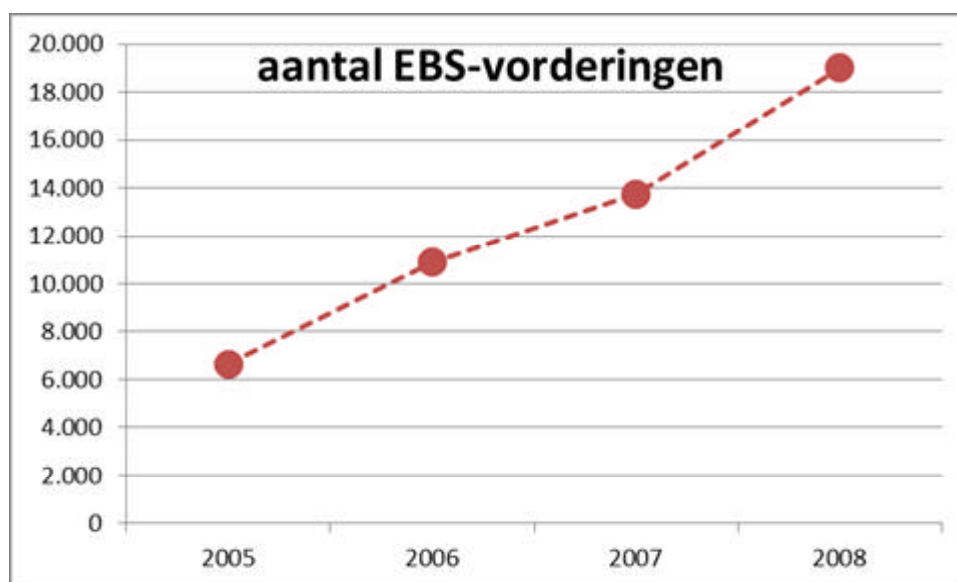
⁴ ook wel loonbelastingverklaring genoemd

5. Externe factoren

Naast factoren die voortvloeien uit de veranderingen van de bijverdiengrens zelf, kunnen ook externe factoren een rol spelen bij de toename van het aantal EBS-vorderingen. De belangrijkste worden hieronder beschreven.

Studenten verdienen steeds meer bij.

Er is een trend dat studenten steeds meer bijverdienen. Sinds 2005 stijgt dan ook het aantal EBS-vorderingen (zie grafiek). Ook de studentenmonitor laat een stijging bijverdiensten zien van €283 in 2007 naar €346 in 2008 (gemiddeld per student per maand). De stijging van EBS-vorderingen in 2008 past in de trend sinds 2005.



Investerings in gegevensuitwisseling en basisregistraties.

Er is en wordt veel geïnvesteerd in de verbetering van gegevensuitwisseling en basisregistraties. Dit werkt niet alleen efficiëntieverhogend, maar leidt waarschijnlijk ook tot effectievere controle. Daardoor kunnen mogelijk ook meer overschrijdingen van de bijverdiengrens sneller worden gesignaleerd.

Studenten die geen belasting terugvragen.

Als studenten niet betrokken zijn in de heffing van inkomstenbelasting, dan wordt het belastbaar loon als uitgangspunt genomen voor de bijverdiengrens. In dat geval wordt geen rekening gehouden met aftrekposten die voor de inkomstenbelasting tot een verlaging van het verzamelinkomen zouden hebben geleid.

6. De toename van het aantal EBS-vorderingen

Naar aanleiding van het toegenomen aantal EBS-vorderingen heeft DUO geanalyseerd hoe groot de groepen zijn voor wie de bijverdiengrens ruimer respectievelijk minder ruim heeft uitgepakt. Daartoe heeft DUO een herhaalde gegevensuitwisseling met de Belastingdienst opgezet en de situatie gereconstrueerd van een geïndexeerde bijverdiengrens 2007. Vervolgens heeft zij de uitkomsten vergeleken met de uitkomsten van de EBS-controle 2008. Onderstreept moet worden dat het om een benadering naar kunnen gaat die op basis van de gegevensuitwisseling uitgevoerd kon worden. Bedacht moet worden dat de situatie in 2007 een andere is dan in 2008 en daardoor niet zonder meer volledig vergelijkbaar. En bedacht moet worden dat op grond van de gegevensuitwisselingen geen gedetailleerd beeld kan worden gegeven van de onderliggende factoren als de inkomenssamenstelling en opgevoerde aftrekposten.

Uitkomst van de analyse van DUO is dat de bijverdiengrens 2008 voor circa 5.100 personen minder ruim is geweest en voor circa 4.000 mensen ruimer is geweest dan de voor 2008 geïndexeerde bijverdiengrens 2007. Als de bijverdiengrens niet gewijzigd was, zouden met andere woorden waarschijnlijk 5.100 personen geen EBS-vordering hebben gehad, maar zouden 4.000 andere personen juist wel een EBS-vordering hebben gekregen. Het totaal aantal EBS-vorderingen zou dan per saldo 1.100 lager hebben gelegen.

Voor de 5.100 personen voor de wijziging van de bijverdiengrens niet ruimer heeft uitgepakt, spelen drie factoren een rol. Wie minder dan €420 aan persoonlijke aftrekposten had, kon als werknemer in loondienst qua netto loon iets minder bijverdienen dan hetgeen onder de voor 2008 geïndexeerde bijverdiengrens uit 2007 bijverdiend kon worden. Daarbij gaat het vooral om studenten die een uitwonendenbeurs hebben ontvangen. Deze factor speelde in ongeveer een kwart van de gevallen een rol (aantal: 1.300).

Vanaf 2008 speelden meer inkomensbestanddelen een rol. Zo moest ook het inkomen uit box 2 worden meegeteld. Andere inkomensbestanddelen speelden in 16% van de gevallen een rol (circa 800 gevallen). In minder dan 200 gevallen (4%) gaat het daarbij om box-2-inkomen. Daarbij kan het gaan om aanzienlijke effecten. Zo is er een dossier aangetroffen dat voorheen een inkomen van meer dan een ton volgens de oude bijverdiengrens buiten beschouwing had moeten worden gelaten. In de vernieuwde bijverdiengrens 2008 telt dat inkomen wel mee. En vanaf 2008 is het effect van het uitgesteld claimen van loonheffingskortingen uitgewerkt. Niet langer kunnen de loonheffingskortingen van maximaal circa €3.400 buiten de bijverdiengrens worden gehouden door deze niet via de loonheffing te verrekenen, maar via de heffing van inkomstenbelasting. In 57% van de gevallen (bijna 3.000 studenten) is het uitgewerkte effect waarschijnlijk de verklaring voor de overschrijding van de bijverdiengrens. In 31% (bijna 1.600 studenten) is de belastingteruggave vanwege het uitgesteld claimen van heffingskortingen vermoedelijk hoger dan de EBS-vordering geweest.

Tot slot is van belang dat 10% geen aangifte heeft gedaan en mogelijk nog belasting terug kan vragen en eventuele nog niet verrekende loonheffingskorting. De Belastingdienst heeft hiervoor een apart loket ingericht (<http://www.belastingdienst.nl/jongeren/>). Belasting terugvragen kan tot vijf jaar terug.

7. Conclusie

Dit rapport is opgesteld ter uitvoering van de motie Klaver en De Rouwe inzake de bijverdiengrens 2008. Centrale vraag is voor hoeveel studenten de in 2008 vernieuwde bijverdiengrens minder ruim is geweest dan de daarvoor gehanteerde, naar 2008 geïndexeerde, bijverdiengrens 2007. Het gaat om het verschil tussen een netto bijverdiengrens en een bijverdiengrens naar verzamelinkomen, zoals die in 2005 als norm gesteld is en die in 2008 in werking is getreden.

Om deze vraag te beantwoorden is dossieronderzoek gepleegd, zijn de financiële gevolgen 2008 gereconstrueerd, heeft hernieuwde gegevensuitwisseling tussen DUO en Belastingdienst plaatsgevonden en zijn de uitkomsten daarvan geanalyseerd. Deze methode is geschikt om op groepsniveau conclusies te trekken, maar laat geen uitspraken over individuele personen toe.

De bijverdiengrens is voor alle studenten met een beurs en/of ov-studentenkaart hetzelfde. Wie boven deze grens uitkomt wordt geacht een hogere eigen bijdrage aan zijn eigen studiefinanciering te leveren. Daartoe voert DUO achteraf de zogenaamde controle Eigen Bijdrage Student (EBS) uit en legt bij overschrijding van de bijverdiengrens een EBS-vordering op. Deze vordering is nooit meer dan het bedrag dat studenten aan beurs en wettelijke tegenwaarde van de OV-kaart hebben ontvangen.

In 2008 is de bijverdiengrens veranderd van een netto-inkomensgrens naar een inkomensgrens naar verzamelinkomen in combinatie met de verhoging van het bijverdienbedrag. Dit was een technische operatie, waarbij is overgeschakeld naar een zeer breed inkomensbegrip. In 2007 was de bijverdiengrens voor met name studenten met een uitwonende beurs relatief ruim: iemand met alleen een uitwonendenbasisbeurs kon samen met maximale inkomsten onder de bijverdiengrens ca. 130% van het normbudget inclusief collegegeld financieren (op jaarbasis, exclusief lening). Een student met alleen een OV-kaart kon 101% van het normbudget inclusief collegegeld financieren. In 2008 is de bijverdiengrens iets minder ruim geworden voor studenten met een uitwonendenbeurs op 126% van het normbudget. Voor studenten zonder beurs is de bijverdiengrens iets ruimer geworden op 112% van het normbudget.

Er is een zestal factoren geïdentificeerd die waarschijnlijk een rol hebben gespeeld in de ontwikkeling van het aantal EBS-vorderingen.

Drie externe factoren zijn de autonome stijging in bijverdiensten van studenten, investeringen in meer efficiënte en effectieve gegevensuitwisseling en studenten die geen belasting terugvragen. Drie rechtstreeks aan de bijverdiengrens gebonden factoren zijn de inkomenssamenstelling, aftrekposten en het uitgesteld claimen van heffingskortingen. De bijverdiengrens is ruimer geworden voor mensen die inkomensbestanddelen hadden die al bruto moesten worden meegenomen. De bijverdiengrens is strenger geworden dan voorheen voor grote inkomensbestanddelen als box 2 die buiten beschouwing mochten worden gelaten. Qua aftrekposten geldt dat de bijverdiengrens ruimer is geworden voor mensen met meer dan €420 aan aftrekposten. Bij de aftrek voor scholingsuitgaven is dat met name het geval bij studenten die geen beurs, maar alleen een ov-kaart ontvingen en in beperkte mate bij studenten met alleen een thuiswonende beurs. Bij het uitgesteld claimen van heffingskortingen gaat het er om dat studenten de heffingskortingen niet volledig laten verrekenen bij hun werkgever en achteraf via de inkomstenbelasting alsnog claimen. Daarmee konden de heffingskortingen tot en met 2007 buiten de haken van de bijverdiengrens worden geplaatst; vanaf 2008 kan dat niet meer.

Uit gegevens van DUO en de Belastingdienst komt naar voren dat de bijverdiengrens 2008 voor circa 4.000 personen ruimer is geweest en voor circa 5.100 personen minder ruim is geweest dan in 2007. Ingezoomd op deze laatste groep heeft ongeveer een kwart minder aftrek dan €420 gehad, heeft ongeveer 16% andere inkomensbestanddelen gehad (waarvan een kwart box-2-inkomen) en heeft 57% uitgesteld heffingskortingen geclaimd waarvan het bedrag waarschijnlijk groter is geweest dan de overschrijding van de bijverdiengrens. Bij 31% is het bedrag van het uitgesteld claimen van heffingskortingen zelfs groter dan de door DUO opgelegde EBS-vordering.