

Nr. WJZ/521469 (10291)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING
EN JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot
wijziging van onder meer de Wet
studiefinanciering 2000 in verband met het
onderbrengen van de basisbeurs voor
studenten in het sociaal leenstelsel, het
verlengen van de terugbetalingsperiode en het
efficiënter maken van het stelsel van
studiefinanciering (Wet sociaal leenstelsel
masterfase)

Den Haag,

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 mei 2013, nr. 13.001016, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 13 juni 2013, nr. W05.13.0145, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat aan de door haar gemaakte kanttekeningen aandacht zal zijn geschonken.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies inzake het bovenvermelde voorstel is uitgebracht. Hieronder wordt ingegaan op het advies van de Afdeling. Daarbij wordt de volgorde van het advies aangehouden.

1. Sociaal leenstelsel

a. De Afdeling geeft aan dat uit de memorie van toelichting niet duidelijk blijkt waarom de verlenging van de terugbetalingstermijn voor iedereen zal gelden, en niet alleen voor de masterstudenten die in eerste instantie te maken krijgen met het sociaal leenstelsel. Naar aanleiding daarvan is het goed op te merken dat voor sommigen een langere terugbetalingstermijn een geruststelling is, omdat men door een langere termijn ruimschoots de tijd heeft om terug te betalen en de maandlasten lager zullen zijn.

Andere studenten en hun ouders zien juist op tegen een langere terugbetalingstermijn. Zij voelen de schuld als een last waar ze erg lang aan vastzitten.

Met de verlengde terugbetalingstermijn, in combinatie met de bestaande mogelijkheid om vervroegd en boetevrij af te lossen, ontstaat een flexibel terugbetalingsregime dat kan worden afgestemd op de persoonlijke situatie van de debiteur. De regering wil dat niet alleen afgestudeerde masterstudenten, maar ook afgestudeerde bachelorstudenten en deelnemers in het beroepsonderwijs hiervan kunnen profiteren. Daarom heeft de regering besloten om in het voorliggende wetsvoorstel de terugbetalingsperiode standaard voor iedereen die nog niet aan de aflofase is begonnen te verlengen naar 20 jaar. Zo blijft de uitvoering voor DUO eenvoudig omdat de nieuwe terugbetalingstermijn voor iedereen gaat gelden. Er is dan namelijk geen noodzaak om verschillende terugbetalingsregimes voor verschillende groepen debiteuren te creëren.

Paragraaf 2.3 en 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn aangepast naar aanleiding van deze kanttekening van de Afdeling.

b. Ten aanzien van de financiële gevolgen van de verlenging van de terugbetalingstermijn is in de budgettaire tabel van paragraaf 8 van de memorie van toelichting nader uitgelegd dat bij de berekening van de weergegeven opbrengsten al rekening is gehouden met de door de Afdeling genoemde factoren. Zo zijn de opbrengsten van het sociaal leenstelsel in de masterfase reeds gecorrigeerd voor een toename van leningen die niet kunnen worden afgelost vanwege beperkte draagkracht. De financiële gevolgen van de verlenging van de terugbetalingstermijn bij de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelorfase zullen aan de orde komen bij het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase.

c. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is in paragraaf 1.2.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting nader aangegeven dat besluitvorming over de besteding van de opbrengsten van het sociaal leenstelsel aan de wetgever – regering en Staten-Generaal gezamenlijk – is voorbehouden. Indien door de wetgever tot invoering van het sociaal leenstelsel wordt besloten, zullen de opbrengsten in het bijzonder worden aangewend voor het hoger onderwijs inclusief het direct met het onderwijs verbonden onderzoek in hbo en wo. In de memorie van toelichting is aangegeven waar de regering zich bij deze investeringen op wil richten.

2. Fiscale weglek

De maatregelen zoals opgenomen in het Belastingplan 2013 zijn getroffen in het kader van complexiteitsreductie en betere uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de betreffende regeling.¹ Zoals de Afdeling aangeeft waren deze maatregelen aanvankelijk opgenomen in het wetsvoorstel Studeren is investeren² in verband met de destijds in dat wetsvoorstel opgenomen maatregel tot invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase. Met het vervallen van het voornemen tot invoering van een sociaal leenstelsel voor de masterfase zijn die maatregelen uit het genoemde wetsvoorstel verwijderd.³ De betreffende fiscale maatregelen hadden uitsluitend een budgettaire relatie met het sociaal leenstelsel in de masterfase, aangezien de opbrengst van deze maatregelen de fiscale weglek zou compenseren die zou optreden bij invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase.

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 3, blz. 8.

² Het bij koninklijke boodschap van 19 januari 2012 ingediende voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het onderbrengen van de basisbeurs voor studenten in de masterfase in het sociaal leenstelsel en het aanbrengen van enkele vereenvoudigingen in het studiefinancieringsstelsel (Kamerstukken II, 2011/12, 33 145, nr. 2).

³ Kamerstukken II 2011/12, 33 145, nr. 32.

Deze maatregelen zijn – omdat zij ook zonder sociaal leenstelsel en zonder fiscale wegtek gewenst waren – vanwege de genoemde complexiteitsreductie en betere uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling aftrek scholingsuitgaven door opname in het Belastingplan 2013 alsnog getroffen. De opbrengst van die vereenvoudigingsmaatregelen is binnen het toenmalige belastingplanpakket ingezet.

Nu het sociaal leenstelsel weer voorligt, is conform regeerakkoord alsnog een maatregel binnen de scholingsuitgaven nodig om de wegtek van structureel € 155 miljoen (€ 32 miljoen voor de masterfase en € 123 miljoen voor de bachelorfase) te voorkomen. Deze maatregel betreft het uitsluiten van de groep studenten met recht op studiefinanciering van de aftrek van scholingsuitgaven.

De reeds per 2013 in het kader van complexiteitsreductie getroffen maatregelen binnen de scholingsuitgaven spelen hierbij geen rol.

Het kabinet heeft er om redenen van duidelijkheid voor gekozen om in het algemeen deel van de toelichting niet in te gaan op voornoemde maatregelen die in het verleden zijn getroffen. In het algemeen deel wordt daarom alleen weergegeven welke maatregel nu is voorzien om fiscale wegtek te voorkomen. Deze fiscale maatregel zal worden opgenomen in het wetsvoorstel sociaal leenstelsel bachelorfase.

3. Terugwerkende kracht

a. Ten aanzien van de kanttekening van de Afdeling over de controleerbaarheid van aanvragen met terugwerkende kracht, merkt het kabinet op dat niet het moment van aanvragen bepalend is, maar het moment tot wanneer een student de terugwerkende kracht wil effectueren. In het kader van de aanpak van misbruik met de uitwonendenbeurs⁴ zal DUO bezien hoe potentiële risico's op oneigenlijk gebruik kunnen worden gemitigeerd. De toelichting is hierop aangepast.

b. Zoals de Afdeling correct aangeeft, kan een studerende ook in de tweede helft van het studiejaar 2014/2015 al met terugwerkende kracht (een verhoging van) studiefinanciering aanvragen. Als gevolg van het overgangsrecht kan die aanvraag met terugwerkende kracht alleen worden verleend tot en met 1 januari 2015.

De toelichting bij artikel I, onderdeel Q, is aangepast om dit te verduidelijken.

4. Toegankelijkheid van de wettekst

Het heeft de aandacht van het kabinet om – binnen de kaders van de beschikbare wetgevingscapaciteit en de noodzakelijke prioritering van beleidsmatige wijzigingen – te zorgen voor een goed leesbare en hanteerbare wet. Niet alleen voor een duidelijke kenbaarheid van rechten en plichten maar ook rekening houdend met de (technische) mogelijkheden en uitvoeringssystemen van uitvoerende instanties als de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Desalniettemin is ook op dit moment goed kenbaar waar een student recht op heeft, mede dankzij de duidelijke communicatie van DUO.

Voor een integrale en fundamentele – maar beleidsarme – herziening van de WSF 2000 is het kabinet van mening dat een apart wetgevingstraject meer in de rede ligt. Daarbij kunnen genoemde aspecten in volledige samenhang worden gezien.

Mogelijk kan een integrale herziening van de WSF 2000 worden verbonden aan de uitvoering van het Programma Vernieuwing Studiefinanciering. DUO werkt in dit programma aan nieuwe processen en

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 24 724, nr. 88.

systemen voor de uitvoering van de studiefinanciering, waardoor DUO in de toekomst flexibeler, nauwkeuriger en meer klantgericht kan werken. Dan zal ook bekeken worden of een volledig nieuwe opzet en structuur van de studiefinancieringswetgeving wenselijk is.

Ten aanzien van artikel 5.2 is de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt. Niet alleen wordt nu toegelicht wat met dit wetsvoorstel wordt gewijzigd, maar ook wat al op basis van de huidige WSF 2000 geldt (aangevuld met een transponeringstabel).

5. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn in het wetsvoorstel en de toelichting verwerkt. Ten aanzien van de eerste redactionele kanttekening merkt het kabinet op dat artikel 3.18, tweede lid, van de WSF 2000 nu reeds is beperkt tot de masterfase (in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs).

Dit nieuwe tweede lid regelt dat voor de duur van de masterfase de huidige basislening wordt verhoogd met het bedrag van de basisbeurs. De masterstudent kan daarmee dus tijdens de masterfase meer lenen.

De vierde redactionele opmerking is aanleiding geweest tot nadere bestudering van artikel 12.1cb dat naar aanleiding daarvan is aangepast. Met het overgangsrecht in artikel 12.1cb wordt in de eerste twee leden geregeld dat voor studerenden ook in de periode van september tot december 2014 een partnertoeslag kan worden toegekend. In het derde lid wordt geregeld dat studenten die niet meer nominaal studeren in diezelfde periode een lening kunnen krijgen ter grootte van het bedrag van de partnertoeslag.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting enkele andere verbeteringen aan te brengen. Ten aanzien van de wettekst gaat het om:

1. het schrappen van twee tempobeursbepalingen die zijn uitgewerkt (wijziging in artikel 1.1 en het vervallen van artikel 5.1);
2. het herstellen van een omissie die is ontstaan bij invoering van de Wet versterking besturing (wijziging van de artikelen 4.14 en 5.16);
3. het schrappen van de aanvullende alleenstaande-ouderkorting die al in 2011 is vervallen;
4. enkele taalkundige verbeteringen.

De memorie van toelichting is als volgt aangepast:

5. het resultaat van het inmiddels uitgebrachte onderzoek van het SCP is verwerkt;
6. paragraaf 4 is aangevuld met een extra rekenvoorbeeld.

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

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

dr. Jet Bussemaker