

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MR/bs/ATR0758/2019-U0134

Uw referentie

Datum 17 oktober 2019
Betreft Wet versterking handhaving en inning studiefinanciering

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

He Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 19 september 2019 de 'Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met onder andere het versterken van de handhaving van de wet bij misbruik van studiefinanciering en het verbeteren van de inning van studieschulden' (*Wet versterking handhaving en inning studiefinanciering*) ontvangen. Het voorstel betreft ook de 'Wet studiefinanciering BES' en de 'Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten'. De inwerkingtreding is voor het studiejaar 2020/2021 voorzien. ATR heeft het voorstel getoetst dat voor internetconsultatie is aangeboden.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het wetsvoorstel beoogt de bevoegdheden van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) uit te breiden om het toezicht en de handhaving met betrekking tot de studiefinanciering te versterken. Volgens de toelichting bij het voorstel kan DUO op dit moment geen effectief toezicht houden op de naleving van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000), omdat het – behalve in het geval van de uitwonendenbeurs – alleen controles kan uitvoeren op basis van eigen en openbare gegevens. Het is daardoor niet mogelijk inzage te vorderen in gegevens, om ter plekke (veelal bij de betrokkene thuis) onderzoek te doen en essentiële informatie voor het toezicht van andere organisaties te verkrijgen. Volgens de toelichting geldt de problematiek ook voor de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) en de Wet studiefinanciering BES (WSF BES).

Het nut van de maatregelen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, wordt onder andere onderbouwd met de bevindingen ten aanzien van het verscherpte toezicht dat per 1 januari 2012 van toepassing is geworden op de uitwonendenbeurs. Dit verscherpte toezicht heeft volgens de toelichting aantoonbaar geleid tot een daling van het oneigenlijk gebruik.¹ Mede met het oog op de rijksbrede aanpak van fraude met publieke middelen (2013) vindt het kabinet het wenselijk nu ook intensiever toezicht in te voeren op de naleving van andere onderdelen van de WSF 2000, zoals de meeneembare studiefinanciering, de één-oudertoeslag, de studiefinanciering bij migrerend werknemerschap en de studiefinanciering zonder inschrijving bij een onderwijsinstelling. Ook voor deze onderdelen van de WSF 2000 wordt een "sanctieregime" ingevoerd.² De toelichting verwijst daarbij naar onderzoek naar het fraudegedrag bij economische delicten, waaruit zou blijken dat (gepercipieerde) pakkans en de boete van invloed zijn op de hoeveelheid fraude.

Het sanctieregime maakt het mogelijk om naast terugvordering een bestuurlijke boete op te leggen. De hoogte van de boete is afhankelijk van de geconstateerde ernst van de overtreding. DUO zal als grens een benadelingsbedrag van maximaal € 1500,- hanteren en/of een termijn van vier maanden. De termijn van vier maanden is ingegeven door uit te gaan van enige "nonchalance bij studenten, het ingewikkelde studentenleven en de veronderstelling dat overtredingen deels ook op vergissingen berusten". Het college constateert dat het ministerie tegelijkertijd streng wil zijn: het uitgangspunt is dat slechts één keer per studerende of debiteur een waarschuwing wordt gegeven. Bij herhaling wordt wel een boete opgelegd, "ook als de overtreding betrekking heeft op een ander onderdeel of andere voorwaarde van de WSF 2000".

Het wetsvoorstel gaat verder in op de voorgenomen maatregelen voor de verbetering van de inning van studieschulden bij debiteuren die in het buitenland verblijven. Zij hebben nu de mogelijkheid om zich te onttrekken aan de terugbetaalverplichting. Het voorstel voorziet daarom onder andere in een "bereikbaarheidsplicht" voor debiteuren in het buitenland.

Het wetsvoorstel constateert dat het grootste deel van de studenten de studieschuld "naar behoren terugbetaalt". Eind 2018 ontbrak echter van circa 20.000 van de in totaal 800.000 debiteuren een actueel adres, met name van mensen die in het buitenland verblijven. Hierdoor kon DUO achterstallige vorderingen ter hoogte van € 76,1 miljoen niet incasseren.

Het college constateert dat overwogen is gekozen voor verscherping van het toezicht op de studiefinanciering, geflankeerd door een gelaagd en streng sanctieregime om het oneigenlijk gebruik verder te verminderen. Het gaat hierbij om studiefinanciering op basis van de WSF 2000, de WSF BES en de WTOS. Het voorstel maakt echter niet helemaal duidelijk in welke mate zich problemen voordoen, die met de voorgestelde maatregelen moeten worden weggenomen of verminderd. Om de proportionaliteit van de maatregelen

¹ De toelichting geeft aan het 'restrisico' met betrekking tot de uitwonendenbeurs daalde van € 40-55 miljoen in 2010 naar € 12-22 miljoen in 2014. Door de invoering van het studievoorschot is dit afgenomen naar € 4 miljoen in 2017.

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-17050-450.pdf>, p. 18 over studiefinanciering.

te kunnen beoordelen is een toelichting van de aard en mate van de problemen met de studiefinanciering of inning van studieschulden gewenst.³

1.1 Het college adviseert nader toe te lichten in welke mate problemen worden ondervonden met de studiefinanciering of inning van studieschulden.

2. Minder belastende alternatieven

Bij de uitvoering van het beleid is het van belang dat “de (oud-)studerende en niet DUO valt aan te rekenen dat de (oud-)studerende zijn rechten en plichten niet kende of daar althans niet naar heeft gehandeld.” Dit betekent dat de communicatie over de rechten en plichten van hoog niveau moet zijn. DUO kan ook op een andere manier voorkomen dat vergissingen en fouten niet snel worden gecorrigeerd. Als de gegevensuitwisseling met andere overheidsinstanties voldoende frequent plaatsvindt, kunnen de daarop gebaseerde, benodigde controles van DUO ervoor zorgen dat het oneigenlijk gebruik niet onnodig lang voortduurt.⁴ Indien dit gebeurt binnen een termijn van vier maanden, krijgen (oud-)studenten geen boetes. De toelichting bij het voorstel vermeldt echter niet met welke frequentie DUO gegevens uitwisselt en controles uitvoert en hoe actief DUO de controles zal benutten ter voorkoming van problemen met de studiefinanciering. Het college benadrukt dat de informatie-uitwisseling tussen de diverse instanties gericht moet zijn op het voorkomen van problemen voor (oud-)studenten met de studiefinanciering.

2.1 Het college adviseert toe te lichten wat de inzet en ambitie is bij de controles door DUO van gegevens met het oog op het actief voorkomen van problemen voor (oud-)studenten met de studiefinanciering.

De regelgeving met betrekking tot studiefinanciering is complex. Deze complexiteit vormt mogelijk een oorzaak van de geconstateerde problemen. Zo heeft het onderscheid tussen een toelage voor thuis- en uitwonende studenten geleid tot extra inzet op het toezicht en de handhaving en tot meer onduidelijkheid bij studenten over de studiefinanciering. De verplichting voor debiteuren om het partnerinkomen te betrekken bij de terugbetaling van de studieschuld heeft gevolgen gehad voor het toezicht en de handhaving. De uitvoerbaarheid (voor DUO) en de werkbaarheid (voor studenten) van de regelgeving worden hiermee extra belast. Een alternatief is om de huidige complexiteit van het stelsel te verminderen en zodoende de uitvoering en handhaving ervan beter mogelijk en minder belastend te maken.⁵

2.2 Het college adviseert te onderzoeken of de WSF 2000 op specifieke onderdelen vereenvoudigd kan worden, met het doel problemen met handhaving en toezicht te voorkomen en eventuele onduidelijkheid voor studenten en debiteuren op voorhand weg te nemen c.q. te beperken.

³ In 2014 zijn de controles met betrekking tot diverse onderdelen van de WSF 2000 al geïntensiveerd: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24724-122.pdf>

⁴ Volgens de privacyverklaring heeft DUO de wettelijke plicht om gegevens op juistheid te controleren bij andere overheidsinstanties. Zie <https://duo.nl/organisatie/privacyverklaring.jsp>

⁵ Zie in dit verband ook het advies van de Raad van State uit 2011 <https://www.raadvanstate.nl/@61487/w05-10-0547/>

3. *Werkbaarheid*

Vanwege de volle ontwikkelagenda bij DUO treedt het voorstel niet eerder in werking dan studiejaar 2020-2021. DUO heeft onder andere op het domein studiefinanciering nog veel werk op het programma staan.⁶ Voor studenten is vooral de werkbaarheid van het voorstel van belang. Als deze werkbaarheid gering is, zal het voorstel tot irritatie en onbegrip leiden, wat belangrijke indicaties zijn voor 'merkbare regeldruk'. Het voorstel wordt daarom gefaseerd geïmplementeerd, waarbij allereerst de communicatie op orde wordt gebracht. Per te controleren onderdeel van de WSF 2000 worden studenten en debiteuren geïnformeerd over de uitbreiding van het toezicht en de bevoegdheid van DUO in voorkomende gevallen een boete op te leggen.

Het college merkt op dat alleen goede communicatie niet volstaat. Het SER Jongerenplatform signaleerde onlangs dat veel jongeren "financiële zorgen hebben en dat deze zorgen hen kunnen belemmeren om zich te ontplooien."⁷ Problemen met de studiefinanciering, waaronder de eventuele terugvordering door DUO en bijkomende boetes, kunnen voor jongeren hard aan komen. Naast goede communicatie moet ook een adequate dienstverlening door DUO (of externen) gewaarborgd zijn. Een belangrijk aandachtspunt is, volgens het college, dat voor alle studenten het sanctieregime gaat gelden. Dit betekent dat ook studenten die langer dan vier maanden een vergissing begaan, mogelijk een boete krijgen, ook als zij de vergissing zelf hebben gemeld. Naar verwachting zal dit op onbegrip stuiten. Bovendien vermindert het de prikkel om na vier maanden alsnog een vergissing te melden.

3.1 Het college adviseert om te bezien of het sanctieregime, in het bijzonder het opleggen van boetes, niet van toepassing kan worden verklaard op studenten die zelf melding maken van hun vergissing.

4. *Regeldrukberekening*

De gevolgen voor de regeldruk zijn, volgens de daarvoor geldende systematiek van het Rijk, nog niet volledig in beeld gebracht en in de toelichting bij het wetsvoorstel niet gekwantificeerd. Hierbij gaat het om de volgende uitgangspunten/aspecten.

- Het uitgangspunt is dat de wet 100% wordt nageleefd. Kosten die aan burgers/bedrijven zelf te wijten zijn, worden niet in beeld gebracht en berekend.
- De kosten voor het kennismaken van nieuwe wet- en regelgeving, waaronder het sanctieregime, moeten gekwantificeerd worden als deze "substantieel" zijn voor de individuele burger (student) of ondernemer.
- In het algemeen geldt dat het opstellen en indienen van bezwaarschriften tot het begrip regeldrukkosten worden gerekend, omdat informatie moet worden overlegd. Een uitzondering hierop zijn de kosten van bezwaar tegen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Deze categorie valt dus niet onder het begrip regeldrukkosten.
- Het indienen van een zienswijze en het gehoord worden naar aanleiding van een opgelegde sanctie vallen wel onder het begrip regeldruk en moeten in beeld gebracht en gekwantificeerd worden.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/08/kamerbrief-inzake-aanbieding-rapport-doorlichting-duo-en-reactie-op-de-moties-vd-molen-en-westerveld>

⁷ <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/kansen-belemmeringen-jongeren>

- Het ondergaan van toezicht valt onder 'regeldruk' en moet in beeld gebracht en gekwantificeerd worden. Het kan hierbij gaan om de tijd die nodig is bij een huisbezoek en het uitwisselen van informatie. Voor de kwantificering is het belangrijk om te weten om hoeveel inspecties bij studenten het mogelijk gaat op jaarbasis en hoeveel tijd en inspanning gemoeid is met een huisbezoek.
- De 'bereikbaarheidsplicht' voor debiteuren gaat verder dan de al bestaande verplichting om de juiste (adres)gegevens aan te leveren bij DUO. Het gaat hierbij veelal om studenten die in het buitenland verblijven. Het advies is deze verplichting te kwantificeren, door aan te geven om hoeveel studenten het op jaarbasis bij benadering/gemiddeld gaat en hoeveel tijd zij kwijt zijn om aan de verplichting te voldoen.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk volledig in beeld te brengen en te kwantificeren, volgens de daarvoor geldende rijksbrede systematiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van de 'Wet versterking handhaving en inning studiefinanciering':

Het wetsvoorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris