

Vergaderjaar 2011–2012

33 200

Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het invoeren van een nieuw arrangement voor de bekostiging van het beroepsonderwijs voor deelnemers van 30 jaar en ouder

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 februari 2012 en het nader rapport d.d. 9 maart 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 november 2011, no. 11.002724, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het invoeren van een nieuw arrangement voor de bekostiging van het beroepsonderwijs voor deelnemers van 30 jaar of ouder, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beperkt de bekostiging van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) voor studenten van 30 jaar of ouder. De beroepsopleidende leerweg wordt voor hen niet meer bekostigd. Voor de beroepsbegeleidende leerweg wordt alleen nog een beperkt aantal plaatsen bekostigd; de bekostiging van die leerplekken loopt deels via een verhoging van het lesgeld. Via fiscale maatregelen wordt gestimuleerd dat de werkgever een deel van het lesgeld betaalt.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking over de complicering van het fiscale stelsel. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 november 2011, nr. 11.002724, 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.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Dit advies, gedateerd 7 februari 2012, nr. W05.110486/l, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking over de complicering van het fiscale stelsel. De Afdeling geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met haar opmerkingen rekening is gehouden. Deze opmerkingen worden hieronder besproken.

1. Fiscale eenvoud

Voor mbo-studenten van 30 jaar en ouder wordt het lesgeld verhoogd naar € 1 261 per jaar. Het huidige tarief, dat zal blijven gelden voor mbo-studenten die jonger zijn dan 30 jaar, is € 213 voor niveaus 1 en 2, € 517 voor niveaus 3 en 4. Om te stimuleren dat de werkgever medeverantwoordelijkheid neemt voor de opleiding, ontvangt de werkgever die ten minste € 1 000 bijdraagt aan het lesgeld een afdrachtvermindering op de loonbelasting van € 625, bijna de helft van het totale lesgeld.¹ De regering heeft op 14 april 2011 in de Fiscale agenda uitgangspunten gegeven voor een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel. Daarin nam zij zich voor om «fiscaal instrumentalisme» – belastingmaatregelen gericht op nevendoeleinden – zoveel mogelijk terug te dringen. «Het opeenstapelen van steeds weer nieuwe belastingsoorten, uitzonderingen en aftrekposten heeft tot een stelsel geleid dat nog door weinig mensen volledig wordt begrepen. Het vereist bovendien een uitvoeringsapparaat dat de capaciteit heeft om dat allemaal uit te voeren. En het geeft mogelijkheden voor fraude,» zo stelde de regering.²

De Afdeling onderschrijft de noodzaak om in het mbo te komen tot meer selectieve aanwending van de beperkte financiële middelen. De Afdeling maakt evenwel een opmerking over de verruiming van de afdrachtvermindering loonbelasting voor het beroepsbegeleidend onderwijs, waarin het wetsvoorstel voorziet. Het inzetten van zo'n fiscale maatregel voor specifieke beleidsdoeleinden kan aanvaardbaar en doeltreffend zijn, maar de beleidseffectiviteit, kostenefficiëntie en inpassing binnen de fiscale structuur van zulke maatregelen moeten zorgvuldig worden afgewogen. Daarbij moeten in het bijzonder een toetsbaar (kwantitatief) beoogd doel en de verwachte effectiviteit worden vastgelegd.³ In het licht van deze criteria is de Afdeling niet overtuigd van de noodzaak van de fiscale maatregel. Niet wordt stilgestaan bij alternatieven die budgettair neutraal uitwerken en eenvoudiger uitvoerbaar zijn, zoals een beperktere verhoging van het lesgeld in combinatie met het achterwege laten van de fiscale faciliteit. De Afdeling adviseert hierop in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

1. Fiscale eenvoud

De Afdeling is niet overtuigd van de noodzaak van de verruiming van de afdrachtvermindering loonbelasting voor het beroepsbegeleidend onderwijs waarin het wetsvoorstel voorziet en mist een zorgvuldige afweging wat betreft de beleidseffectiviteit, kostenefficiëntie en de inpassing binnen de fiscale structuur daarvan. Evenmin wordt stilgestaan bij alternatieven die budgettair neutraal uitwerken en eenvoudiger uitvoerbaar zijn, zoals een beperktere verhoging van het lesgeld in combinatie met het achterwege laten van de fiscale faciliteit, aldus de Afdeling.

De visie van de Afdeling deel ik niet. De effectiviteit van de maatregel is geborgd, omdat de nieuwe afdrachtvermindering een prikkel bevat voor werkgevers om ook zelf substantieel bij te dragen aan het arrangement.

¹ Voorgestelde artikelen 14, eerste lid, onderdeel e, en 5, eerste lid, onderdeel d, van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1 herdruk, blz. 4–6.

³ Bij voorbeeld: Kamerstukken II 2011/12, 33 006, nr. 4, punt 1b; 33 003, nr. 4, punt 1d.

De nieuwe afdrachtvermindering wordt immers eerst toegekend als een werkgever minimaal € 1 000,- bijdraagt aan het cursusgeld. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel reeds is opgemerkt, is de regering van mening dat onderwijs voor werkenden primair een verantwoordelijkheid is van werkgevers en werknemers. Een beperktere verhoging van het cursusgeld, zoals de Afdeling voorstelt, legt deze verantwoordelijkheid eenzijdig bij de werknemer.

Omdat de nieuwe afdrachtvermindering ingepast kan worden in de bestaande fiscale structuur, is de maatregel bovendien goed uitvoerbaar. Ten slotte is de doelstelling van vermindering van de administratieve lasten gediend met voorliggend wetsvoorstel, omdat het voorziet in vereenvoudiging van het stelsel van de afdrachtvermindering onderwijs. Volledigheidshalve merk ik nog op dat voor het stelsel van afdrachtvermindering onderwijs een evaluatie is voorzien in 2012. Dit voornemen heeft mijn ambtgenoot van Financiën reeds aangekondigd bij brief van 10 februari 2011 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 31 935, nr. 8). Deze evaluatie zal worden benut voor het voorgenomen toekomstbestendig maken van de afdrachtvermindering onderwijs.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

2. Redactionele kanttekeningen

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt met uitzondering van de door de Afdeling voorgestelde wijzigingen op de volgende onderdelen:

- De in artikel IV, onderdeel E, opgenomen tekst van artikel 14, eerste lid, onderdeel e, van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen (WVA) is gehandhaafd. In de door de Afdeling gesuggereerde tekst zou de voorwaarde vervallen dat de inhoudingsplichtige voor de betreffende werknemer recht heeft op de afdrachtvermindering, bedoeld in artikel 14, eerste lid, onderdeel a, van de WVA. Ook zou in de tekst niet meer tot uitdrukking worden gebracht dat de werknemer 30 jaar of ouder moet zijn, waardoor de inhoudingsplichtige niet rechtstreeks uit de WVA zou kunnen afleiden onder welke voorwaarden hij recht heeft op de thans voorgestelde tegemoetkoming.
- In artikel IV, onderdeel F, ontbreekt in de door de Afdeling voorgestelde tekst de bijstellingsregeling voor de situatie dat het aantal leerlingen op 1 oktober van enig kalenderjaar juist lager is dan het eerder genoemde aantal van 47 000 én het bedrag van de AV bbl mbo30+ in dat jaar lager is dan € 625 (cijfers 2013).
- In artikel VII is een toekomstige wijziging van de WVA opgenomen; artikel VIII, tweede lid, ziet op het tijdstip waarop deze wijziging wordt aangebracht. Het betreft geen overgangsrecht. De verwijzing van de Afdeling naar aanwijzing 165a van de Aanwijzingen voor de regelgeving moet derhalve op een misverstand berusten.

3. Van de gelegenheid is gebruikgemaakt een aantal redactionele en wetstechnische verbeteringen in het voorstel van wet aan te brengen. De voornaamste worden hieronder genoemd.

Artikel I:

- Onderdeel A; artikel 2.2.2a, tweede lid, is redactioneel verhelderd zodat er geen misverstand over de duur van de bekostiging kan bestaan, ook als opleidingen worden gestapeld; voorts is gekozen voor verwijzing naar de desbetreffende bepalingen waarin de opleidingen met name genoemd zijn. Die verwijzing is ook opgenomen in artikel IV, onderdeel E. Reden is dat zo geen samenloopbepaling nodig is in verband met

het wetsvoorstel doelmatige leerwegen en modernisering bekostiging beroepsonderwijs, waarin verandering van de «assistentopleiding» in «entreeopleiding» wordt voorgesteld. De equivalente bepaling voor de WEB BES is ook in die zin aangepast (zie artikel III).

- Onderdeel A; artikel 2.2.2a, derde lid (nieuw) is opgenomen omdat de cursusgelden van 30-plussers niet in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage, zoals ook in de memorie van toelichting vermeld. Het oude derde lid is vernummerd tot vierde lid.
- Onderdeel B is redactioneel aangepast ter voorkoming van samenloop met een wijziging van dezelfde bepaling in het wetsvoorstel doelmatige leerwegen en modernisering bekostiging beroepsonderwijs.
- Onderdeel C is redactioneel aangepast aan de actuele tekst van artikel 7.2.4.
- Onderdeel D is preciezer geformuleerd en overzichtelijker opgebouwd. Het eerste lid betreft de overgangsbekostiging voor zittende 30-plussers, het tweede lid betreft de voltooiing van de opleidingen door zittende 30-plussers.

Artikel II:

Onderdeel B is redactioneel verduidelijkt om preciezer aan te geven in welk geval er geen hoger cursusgeld kan worden vastgesteld.

Artikel VIII:

Tot slot is voorzien in samenloopbepalingen (nieuw artikel VIII) in verband met het wetsvoorstel doelmatige leerwegen en modernisering bekostiging beroepsonderwijs en is het inwerkingtredingsartikel vernummerd.

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 met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de Staatssecretaris van Financiën, 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,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.11 0486/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

Artikel III (Wet educatie en beroepsonderwijs BES)

- In artikel 2.2.2a «bedoeld in het tweede lid» telkens wijzigen in: bedoeld in artikel 2.2.2, tweede lid.

Artikel IV (Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

- Het schrappen van artikel 1, tweede lid, onderdeel b, meer specifiek toelichten.
- In artikel 14, eerste lid, onderdeel e, de woorden «met betrekking tot wie de inhoudingsplichtige recht heeft op de afdrachtvermindering onderwijs» schrappen. Voorts «artikel 6, vierde lid, van de Les- en cursusgeldwet» wijzigen in «artikel 6, vierde lid, tweede volzin, van de Les- en cursusgeldwet» en vervolgens de zinsnede «mits de werknemer 30 jaar of ouder is» schrappen: de leeftijd blijkt uit het feit dat het hogere tarief wordt betaald, zodat een tweede controle van de leeftijd niet meer nodig is.
- Artikel 16 als volgt redigeren: «Indien het aantal leerlingen waarvoor het cursusgeldtarief, bedoeld in artikel 6, vierde lid, tweede volzin, van de Les- en cursusgeldwet, geldt op 1 oktober van het voorafgaande kalenderjaar groter is dan 47 000, wordt bij het begin van het kalenderjaar het in artikel 5, eerste lid, onderdeel d, genoemde bedrag bij ministeriële regeling gewijzigd. Daartoe wordt 47 000 vermenigvuldigd met € 625 en gedeeld door het aantal leerlingen op 1 oktober van het voorafgaande kalenderjaar. De uitkomst wordt zo nodig afgerond.»

Overig

- De artikelen VII en VIII, tweede lid, opnemen in de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (aanwijzing 165a van de Aanwijzingen voor de regelgeving).