

Vergaderjaar 2003–2004

29 464

Wijziging van de Les- en cursusgeldwet en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met definiëring consumentenprijsindex

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 augustus 2004

Graag wil ik de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor de vragen die zij stelde. Deze vragen beantwoord ik mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de regering met de ministeriële regeling enige flexibiliteit wil inbouwen met betrekking tot de beschikbare consumentenindex van het CBS, wat van belang zou kunnen zijn wanneer de consumentenprijsindex voor alle inkomens niet meer beschikbaar zou komen via het CBS. De leden vragen of het niet zo is dat die situatie erg onwaarschijnlijk is.

Die situatie is inderdaad niet erg waarschijnlijk. Ter nadere verduidelijking zij het volgende opgemerkt. De voorgestelde wetswijziging is het sluitstuk van een technische operatie. Tot voor kort was in artikel 5 van de Les- en cursusgeldwet (LCW) bepaald dat het lesgeld jaarlijks geïndexeerd wordt aan de hand van de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (CPI) waarbij de reeks werknemersgezinnen met een laag inkomen als ijkpunt werd voorgeschreven. Het per 1 januari 2003 beëindigen van het berekenen van de genoemde reeks door het CBS maakte, wat het lesgeld betreft, een wetswijziging noodzakelijk. Bij de wet van 17 december 2003 tot wijziging van enkele wetten op het beleidsterrein van OCW in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten (Stb. 2004, 17) is artikel 5 van de LCW gewijzigd. Bij die wijziging is volstaan met de meest noodzakelijke wijzigingen aangezien die bij nota van wijziging werden aangebracht. Uit praktisch oogpunt kunnen dergelijke technische aspecten beter op een lager niveau geregeld worden. Deze conclusie is ook getrokken voor de indexering van het cursusgeld en die in de regel-complexen Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten, hetgeen is geformaliseerd in het besluit van 15 april 2004 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit les- en cursusgeldwet 2000, het Besluit studiefinanciering 2000 en het Besluit tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten in verband met definiëring van indexcijfers (Stb. 185). Daarmee is de invulling van hetgeen wordt verstaan onder de CPI naar het niveau van een ministeriële regeling overgebracht.

Het CBS publiceert al sinds 1946 ononderbroken een maandelijks CPI. De berekening daarvan is in de loop van de jaren wel aangepast aan gewij-

zigde omstandigheden, behoeften en mogelijkheden. Ook bestonden vaak enkele reeksen tegelijkertijd, elk met hun eigen gebruik. Zo berekende het CBS tot en met 2002 reeksen voor werknemersgezinnen met hoog of laag inkomen, en voor alle huishoudens. Op dit moment publiceert het CBS maandelijks een reeks voor alle huishoudens, een afgeleide reeks en de Europees geharmoniseerde consumentenprijsindex. Een exacte aanduiding in de wet van de te gebruiken indexreeks maakt bij een wijziging van de titel van de reeks wetswijziging noodzakelijk. Wanneer de invulling van het begrip CPI in een ministeriële regeling is vastgelegd, kan op een wijziging veel eenvoudiger en sneller worden ingespeeld.

Deze leden vragen of de regering heeft overwogen om de geharmoniseerde consumentenprijsindex (Harmonised Index of Consumer Prices) voor Nederland van Eurostat te gebruiken. Dit cijfer wordt goed gedefinieerd en komt in alle EU-landen op dezelfde wijze tot stand, zo stellen zij. Het gebruik van de Europees geharmoniseerde Harmonised Index of Consumer Prices (HICP) is niet overwogen: die index is vooral ontwikkeld om vergelijkingen tussen de inflatie in de lidstaten van de EU, meer in het bijzonder van de EMU, mogelijk te maken. Bovendien worden de HICP-uitkomsten uit de lidstaten van de EMU en de EU samen gewogen om gemiddelde HICP-uitkomsten voor de EMU en de EU vast te stellen. De inflatie in de EMU is een richtsnoer bij de bepaling van het monetair beleid van de ECB. Het CBS produceert en publiceert de HICP voor Nederland; het CBS levert deze cijfers vervolgens aan Eurostat om deel uit te maken van de Europese cijfers.

Het CBS adviseert op dit moment niet om voor binnenlands gebruik over te gaan op de HICP, noch op het Europese gemiddelde noch op de uitkomst voor Nederland volgens de geharmoniseerde methode. Daarvoor gelden de volgende overwegingen:

- Het is aan te bevelen om bij het gebruik van een CPI in verschillende regelingen uit te gaan van één centrale indexreeks.
- De HICP is nog steeds in ontwikkeling.
- Belangrijke toepassingen van de CPI liggen op het terrein van inkomen en koopkracht. De HICP sluit conceptueel niet aan bij de in het inkomensbeleid gebruikte statistieken van inkomen en koopkracht.

Deze leden vragen daarnaast wanneer de regering iets zal doen aan de onrechtvaardige situatie betreffende scholieren in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) die gedurende het schooljaar hun opleiding afronden en geen restitutie krijgen van het lesgeld. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mw. Nijs, heeft toegezegd deze situatie te zullen bestuderen en de Kamer te zullen melden of zij maatregelen zal nemen om deze onrechtvaardigheid te repareren, zo merken deze leden op.

De kwestie van het voorschot onderwijsretributie wordt thans onderzocht, niet alleen in het licht van de vraag die de heer Van Dam hierover tijdens de begrotingsbehandeling heeft gesteld, maar ook in combinatie met de invoering van de prestatiebeurs in het MBO voor de deelnemers in de beroepsopleidende leerweg op niveau 3 en 4, en de consequenties daarvan voor de bevoorschottingssystematiek. Daarnaast wordt ook de mogelijkheid om het lesgeld in meer termijnen te betalen meegewogen. De Kamer zal hierover separaat uitsluitel worden gegeven.

De leden van de SP-fractie vragen hoe vrij de regering nu is geworden bij de vaststelling van de indexcijfers.

De regering heeft slechts een marginale vrijheid: in de wet blijft voorgescreven dat het lesgeld wordt geïndexeerd aan de hand van de ontwikkeling van de CPI. Het CBS adviseert daarbij welke reeks daarvoor het meest in aanmerking komt. Het doel van het wetsvoorstel is te voorkomen dat technische wijzigingen inzake de indexering tot een onuitvoerbare

indexeringsopdracht leiden. Jaarlijks wordt de uitkomst van de indexeringsopdracht samen met de invulling wat onder de «consumentenprijsindex» is verstaan, in een ministeriële regeling gepubliceerd. Mocht de Kamer daar aanleiding toe vinden, kan zij de regering hierover te allen tijde bevragen. Een en ander geldt gelijkelijk voor de wijze waarop met de indexering aan de hand van de ontwikkeling van de CAO-lonen wordt omgegaan in het Besluit studiefinanciering 2000 en het Besluit tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

Hoe is het in andere wetten geregeld, vragen deze leden.

Voor de wetgeving die onder het ministerie van OCW ressorteert, is deze materie alleen in artikel 7.44 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) aan de orde: geïndexeerd wordt aan de hand van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie. Hetgeen onder prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie wordt verstaan, wordt geregeld bij ministeriële regeling.

Hieronder is een niet uitputtend overzicht opgenomen van niet onder het ministerie van OCW ressorterende wetten.

wet	artikel	betreft	index	inhoud index
Algemene Kinderbijslagwet	13	bedragen kinderbijslag	prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie	wat daaronder wordt verstaan, wordt nader bij algemene maatregel van bestuur geregeld ¹
Algemene wet bestuursrecht	8:41	bedragen griffierecht	prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie	—
Algemene wet inzake rijksbelastingen	27b en 29a	bedragen griffierecht	prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie	—
Beroepswet	22	bedragen griffierecht	prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie	—
Burgerlijk Wetboek Boek 2	63b, 153 en 263	grensbedrag voor doen van een opgaf	een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen prijsindexcijfer	—
Burgerlijk Wetboek Boek 2	178	omvang kapitaal	een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen prijsindexcijfer	—
Invoeringswet Wet werk en bijstand	69	bedragen genoemd in de Wet werk en bijstand	prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie	—
Mijnbouwwet	117	adviesaanvraag	prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie	—
Uitvoeringswet Huurprijzen woonruimte	19	servicekosten	prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie voor werknemersgezinnen	—
Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie	24	bedragen griffierecht	prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie	—
Wet bevordering eigen woningbezit	41	maximale koopsom en maximale hypothecaire lening	prijsindexcijfer voor de bouwkosten	—
Wet buitengewoon pensioen 1940–1945	12a	pensioenbedrag	prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie	—
Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen	8	bedrag inkomen	prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie	—
Wet op de kansspelen	7e	bedrag prijzen	prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie	—
Wet op de Raad van State	40	bedragen griffierecht	prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie	—
Wet op het notarisambt	56	omvang eigen vermogen	prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie	—
Wet werk en bijstand	37	diverse bedragen	prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie	hetgeen daaronder in artikel 13, zesde lid, van de Algemene Kinderbijslagwet wordt verstaan

¹ Deze amvb is het Besluit begripsomschrijving prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie 1994 (Stb. 1994, 603). Artikel 1 daarvan luidt: Onder het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie, bedoeld in artikel 13, tweede lid, van de Algemene Kinderbijslagwet wordt verstaan de consumentenprijsindex alle huishoudens (afgeleide reeks 2000 = 100), zoals dat wordt berekend door het Centraal Bureau voor de Statistiek naar de stand op het midden van elke kalendermaand en gepubliceerd in het Statistisch bulletin van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

In de bovengenoemde wetten is de index aan de hand waarvan bepaalde bedragen geïndexeerd worden dus in algemene zin vastgelegd. In enkele gevallen wordt op een lager niveau ingevuld wat onder de index verstaan moet worden. In veel gevallen wordt niet nader gedefinieerd welke index bedoeld wordt. Door te bepalen dat bij ministeriële regeling aangewezen wordt wat onder de index wordt verstaan, is gekozen voor een regeling die zowel transparant als flexibel is.

Overigens zou uit het overzicht de conclusie kunnen worden getrokken dat de terminologie «prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie» de gangbare is. Het CBS heeft echter geadviseerd de term «consumentenprijsindex» te hanteren, omdat die index de consumptie van «alle huishoudens» – dus die van gezinnen en die van andere huishoudens, waaronder die van alleenstaanden – omvat, en de index van de gezinsconsumptie in strikte zin alleen die van gezinnen omvat. Dit advies heeft er bij nadere overweging toe geleid dat bij deze nota naar aanleiding van het verslag een nota van wijziging is gevoegd waarin in artikel 7.44 van de WHW de term «prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie» is vervangen door de term «consumentenprijsindex».

Ook vragen deze leden of de verwijzing naar de rekenmethode standaard is of juist een uitzondering.

Uit bovenstaand overzicht en de daarbij opgenomen voetnoot blijkt dat het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie een standaard-index is, en dat in een aantal gevallen nader wordt ingevuld wat daaronder wordt verstaan.

Hoe vaak verandert het CBS dergelijke methoden, zo vragen deze leden. Zoals reeds in antwoord aan de leden van de CDA-fractie is aangegeven, is het begrip «consumentenprijsindex» een overkoepelende term, waaraan het CBS in de loop van de tijd de inhoud heeft aangepast aan gewijzigde maatschappelijke omstandigheden, bijvoorbeeld omdat het bestedingspatroon, de gezinsgrootte of de populatie waarvan de consumptie in de prijsmeting is betrokken, wijzigden.

Om het begrip «consumentenprijsindex» invulling te geven, hanteerde het CBS verschillende reeksen, bijvoorbeeld:

- de reeks voor werknemersgezinnen met lage inkomens,
- de reeks voor werknemersgezinnen met hoge inkomens, en
- de reeks voor alle huishoudens.

Vóór 1969 maakte het CBS uitsluitend een CPI voor werknemersgezinnen met een laag inkomen. Met ingang van 1969 is het CBS een reeks gaan maken voor alle huishoudens. Naast de reeks voor alle huishoudens heeft het CBS na 1969 de reeks voor werknemersgezinnen met een laag inkomen gehandhaafd. Vanaf 1990 is de dekking van de CPI veranderd. Vanaf dat jaar zijn onder andere consumptiegebonden belastingen toegevoegd, maar behoren de verzekerde ziektekosten niet meer tot het mandje van de CPI. Het inhoudelijke verschil tussen de twee reeksen is dus van minder belang. Naast de genoemde redenen waren er nog andere overwegingen om de reeksen «werknemers laag» en «werknemers hoog» stop te zetten:

- van de reeks «werknemers hoog» werd slechts zeer sporadisch gebruik gemaakt;
- het wegingsschema wordt bepaald met uitkomsten van het budgetonderzoek, resultaten van de Nationale rekeningen en aanvullende bronnen. In de reeks 2000 = 100 is het zwaartepunt verschoven naar de informatie uit de Nationale rekeningen.

Zeker bij de jaarlijkse basisverleggingen levert dat een kwalitatief betere weging op. De gegevens uit de Nationale rekeningen geven echter minder informatie over de verschillen in de consumptieve bestedingen tussen

huishoudens met verschillend inkomensniveau. Bovendien verschillen de uitkomsten volgens de reeks «werknemers laag» in de praktijk minimaal van de uitkomsten volgens de reeks «alle huishoudens». De verschillen in de uitkomsten tussen de reeks «werknemers laag» en de reeks «alle huishoudens» zijn altijd klein geweest en sinds 1990 zelfs nog kleiner geworden. Zoals gezegd werd de dekking van de CPI in 1990 veranderd onder andere door een andere behandeling van de ziektekosten in de statistieken. Deze argumenten waren voor het CBS reden om per 1 januari 2003 niet langer de CPI reeks «werknemers laag» te berekenen, en aan te bevelen de reeks «alle huishoudens» te hanteren.

In onderstaande tabel is de prijsstijging voor de reeksen «alle huishoudens» en «werknemers laag» alsmede het verschil daartussen weergegeven.

reeks	periode	gemiddelde jaarlijkse stijging «alle Huishoudens»	gemiddelde Jaarlijkse stijging «werknemers laag»	verschil
1969=100	1969–1975	7,84%	7,77%	0,07%
1975=100	1975–1980	6,17%	6,00%	0,17%
1980=100	1980–1985	4,11%	4,18%	– 0,07%
1985=100	1985–1990	0,85%	0,73%	0,12%
1990=100	1990–1995	2,73%	2,66%	0,07%
1995=100	1995–2002	2,70%	2,67%	0,03%

Bron: «Basisverlegging van de consumentenprijsindex», Centraal Bureau voor de Statistiek, Divisie Macro-economische statistieken en publicaties d.d. 6 februari 2003.

Het CBS heeft de afbakening van het consumptiepakket, waarvan de prijsontwikkeling in de CPI wordt gemeten, wel enkele malen aangepast, maar de overkoepelende term, het begrip CPI, is niet gewijzigd. Vandaar dat in het voorliggende wetsvoorstel is gekozen de naam van de bij de indexering te gebruiken rekenmethode te laten vastleggen in een ministeriële regeling, en slechts in de wet de term «consumentenprijsindex» te gebruiken.

Tot slot vernemen deze leden graag welke andere vaststaande cijfers te gebruiken zijn, in het geval de methoden vaak wijzigen.

Zoals hierboven is aangegeven is het wijzigen van de rekenmethode geen probleem, zolang die methode maar niet in de wet wordt genoemd. Dan is immers wetswijziging nodig ingeval de (naam van de) methode wijzigt. Andere, vaststaande cijfers zijn niet voorhanden, maar dat is ook niet nodig.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom ervoor gekozen is om de consumentenprijsindex niet meer te differentiëren, maar om voor «alle huishoudens» te kiezen.

Het CBS heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de mogelijkheid en wenselijkheid van alternatieve publicatieprogramma's. Onder andere is onderzoek gedaan naar de mogelijkheid en wenselijkheid om consumentenprijsindexcijfers voor vier doelgroepen te gaan maken. Het ging daarbij om:

- huishoudens met voornamelijk looninkomen,
- huishoudens met voornamelijk winstinkomen,
- huishoudens met voornamelijk overdrachtsinkomen anders dan in verband met ouderdom, en
- huishoudens met voornamelijk overdrachtsinkomen in verband met ouderdom.

Daaruit bleek dat de gemiddelde prijsontwikkeling voor de huishoudens met voornamelijk loon- of winstinkomen vrijwel gelijk was en ook dat er vrijwel geen verschillen waren tussen de prijsontwikkeling voor de twee huishoudengroepen met overdrachtsinkomens.

Voorts vragen zij of in deze nieuwe regeling voldoende rekening wordt gehouden met minder draagkrachtige ouders. Indien dit het geval is, willen zij weten op welke wijze. Ook vernemen zij graag of deze nieuwe regeling gevolgen heeft voor de minder draagkrachtige ouders.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie hoe vaak het CBS de rekenmethoden methoden verandert. Zoals ook uit het hierboven opgenomen overzicht blijkt, is tussen 1990 en 2002 de gemiddelde prijsstijging voor «alle huishoudens» slechts een fractie hoger is geweest dan voor «werknemersgezinnen met een laag inkomen». Het verschil bedroeg gemiddeld 0,07% per jaar tussen 1990 en 1995 en slechts 0,03% per jaar tussen 1995 en 2002. De gevolgen voor minder draagkrachtige ouders zijn dan ook verwaarloosbaar.

Vervolgens vragen deze leden of de economische recessie betrokken wordt bij de totstandkoming van het les- en cursusgeld.

Het les- en cursusgeld wordt jaarlijks uitsluitend aangepast aan de CPI. Hier is juist voor gekozen om de bijstelling van het les- en cursusgeld zuiver in de pas te laten lopen met de inflatie.

Tot slot vernemen deze leden graag of zich met deze wijze van indexering in het hoger onderwijs problemen hebben voorgedaan.

Met deze wijze van indexeren heeft zich in het hoger onderwijs geen probleem voorgedaan. Dat geldt – behalve ten aanzien van het lesgeld dat voor 1 oktober 2003 ten behoeve van het schooljaar 2004–2005 moest worden vastgesteld, en ten aanzien van het cursusgeld dat voor 1 april 2004 ten behoeve van het schooljaar 2004–2005 moest worden vastgesteld – evenzeer voor het les- en cursusgeld. De beoogde wijziging voorziet erin in de toekomst mogelijke problemen te voorkomen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven