

Vergaderjaar 2005–2006

30 199

Wijziging van de Les- en cursusgeldwet, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met afschaffen lesgeld in het voortgezet onderwijs alsmede voor deelnemers van 16 en 17 jaar in het beroepsonderwijs

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 oktober 2005

Graag wil ik de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor de opmerkingen die zij over het wetsvoorstel heeft gemaakt en de vragen die zij heeft gesteld.

1. ALGEMEEN

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel om het lesgeld in het voortgezet onderwijs af te schaffen alsmede voor 16 en 17-jarige deelnemers in het beroepsonderwijs. De leden willen weten of deze maatregel voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs geldt, dus ook voor leerlingen boven de 18 jaar?

De maatregel betreft alle leerlingen in het voortgezet onderwijs en tevens deelnemers van 16 en 17 jaar in het beroepsonderwijs.

Doelstelling

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de regering stelt dat het afschaffen van het lesgeld in lijn is met artikel 13 van het IVESC. In de schriftelijke beantwoording van vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie bij de Onderwijsbegroting 2002 over de uitleg van artikel 13 IVESC, stelde de toenmalig minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de heer Hermans, dat «kosteloos onderwijs (een niet al te gelukkige vertaling van free education) niet altijd betekent dat er geen enkele bijdrage van ouders wordt verwacht.» Vervolgens citeren de leden: «Free education betekent in mijn opvatting dat het onderwijs toegankelijk moet zijn, dat wil zeggen dat er geen financiële belemmeringen mogen zijn voor ouders om hun kinderen naar school te laten gaan. De WTOS (Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten) voorziet erin dat de groepen die de grootste problemen hebben met de kosten tegemoet worden gekomen. Ik voel me in deze argumentatie ondersteund door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dat staat toe dat ouders (of leerlingen) voor specifieke vormen betalen, mits de betreffende staat maatre-

gelen neemt om een financiële compensatie toe te kennen. Dit betekent dat ik hierin geen noodzaak zie om het lesgeld af te schaffen.»(Handelingen 2001–2002, nr. 29, pag. 2077–2089). De leden van deze fractie vragen of hun conclusie juist is dat de regering nu afstand heeft genomen van deze interpretatie. Mede in verband hiermee vragen de leden of deze gewijzigde interpretatie ook gevolgen heeft voor de kosten voor schoolboeken.

De term «kosteloos» in artikel 13 van het IVESCR wil niet zeggen dat het onderwijs gratis moet zijn en dus niets mag kosten. Deze term betekent volgens de uitleg die daar sinds jaar en dag aan is gegeven dat er geen belemmeringen mogen worden opgeworpen om onderwijs te volgen. Ook in de toelichting bij artikel 14 (recht op onderwijs) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is nog eens vastgelegd dat «(...) het verbiedt evenmin dat voor sommige specifieke vormen van onderwijs betaald moet worden als de Staat maatregelen neemt om een financiële compensatie toe te kennen.» De WTOS voorziet erin belemmeringen weg te nemen, waardoor er aan genoemd verdrag wordt voldaan. Ook de afschaffing van het lesgeld levert een bijdrage aan het wegnemen van barrières. Dit verandert in principe niets aan de interpretatie van artikel 13 IVESCR.

Lesgeld

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering naar aanleiding van de rapportage van de Raad van State schrijft dat het wetsvoorstel zo is aangepast dat groepen van personen die niet profiteren van het afschaffen van het lesgeld, er niet door gelijktijdig vervallen van de tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage op achteruit gaan. Begrijpen de leden het goed dat door de onderhavige wetswijziging niemand netto meer kosten voor het onderwijs zal moeten betalen?

Dat is inderdaad het geval. De tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage wordt slechts afgeschaft voor die personen die profiteren van het afschaffen van het lesgeld. Daardoor gaat niemand er op achteruit.

Een 16- à 17-jarige op het hoger beroepsonderwijs (HBO) of wetenschappelijk onderwijs (WO) heeft wel de onderwijskosten van het HBO en WO. Hij of zij krijgt niet de voordelen van het afschaffen van het les- en cursusgeld. Deze groep voelt zich benadeeld ten opzichte van de 16- en 17-jarigen in het voortgezet onderwijs (VO) en middelbaar beroepsonderwijs (MBO). Kan de regering uitleggen of deze groep inderdaad in een nadelige positie verkeert ten opzichte van 16- en 17-jarigen in het VO en MBO?

Door het afschaffen van het lesgeld wordt iedere leerling in staat gesteld om, zonder lesgeld te betalen, een bepaald opleidingsniveau te behalen, waarmee hij kan gaan werken of verder kan gaan studeren. Het hoger onderwijs is veel meer een investering, waar de student uiteindelijk zelf profijt van kan hebben. Over het algemeen vinden hoger opgeleiden door hun opleidingsniveau een betere baan met een hoger salaris dan lager opgeleide mensen. Van de student wordt verlangd dat hij in zijn eigen toekomst investeert, bijvoorbeeld door het betalen van collegegeld. Hier-teenover staat de studiefinanciering, die iedere student ontvangt (dus ook 16- en 17-jarige studenten), waarin rekening is gehouden met de kostenpost van het collegegeld en waarin ook een OV-studentenkaart is opgenomen. MBO-deelnemers van 16 en 17 jaar ontvangen geen studiefinanciering. Er kan dus niet worden gezegd dat studenten in het hoger onderwijs zich in een nadelige positie ten opzichte van leerlingen in VO en MBO bevinden.

Tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage

De leden van de CDA-fractie merken op dat 16- en 17-jarigen in het VO en MBO geen kaart voor openbaar vervoer krijgen, terwijl juist op het platteland voor MBO-leerlingen in deze leeftijdsgroep onontkoombaar hoge reiskosten moeten worden gemaakt. Onderkent de regering deze problematiek en ziet de regering in de toekomst mogelijkheden om voor deze groep iets te doen? Kan worden aangegeven hoe groot deze groep is?

In totaal zijn er circa 190 000 leerlingen in het VO en MBO die aan het begin van het schooljaar 16 of 17 jaar zijn. De MBO-deelnemers die gedurende het jaar 18 worden, krijgen dan een OV-studentenkaart. Voor de anderen zorgt de schoolgaande situatie maar in een aantal gevallen voor reiskosten. Een groot gedeelte van de groep kan namelijk bij een school in de buurt terecht. VO en MBO verschillen hierbij van het hoger onderwijs, dat een veel lagere spreiding kent. Hoe groot de groep precies is, is lastig te zeggen. Wel is duidelijk dat de kosten om alle 16- en 17-jarigen een OV-studentenkaart te geven hoog zijn, terwijl de groep voor wie het echt nuttig is, beperkt is. In het verleden zijn daarom de mogelijkheden onderzocht om meer maatwerk te bieden, zoals het verstrekken van een jaartrajectkaart. Dit is echter nauwelijks uitvoerbaar en leidt tot onevenredig hoge uitvoeringskosten. Met dit wetsvoorstel vervalt voor deze groep leerlingen wel een belangrijke kostenpost.

Voor een leerling in het Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs van 18 jaar geldt dat er wel lesgeld betaald moet worden. Maakt het in dit verband uit of deze leerling ingeschreven staat op een VO-school of een MBO-school, zo willen deze leden weten.

Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) wordt aan een MBO-instelling gegeven. In het onlangs door de Eerste Kamer aanvaarde wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs om meer ruimte te scheppen voor samenwerking tussen in die wetten geregelde onderwijsinstellingen, wordt echter de mogelijkheid gecreëerd leerlingen die nog wel aan een VO-school ingeschreven zijn, uit te besteden naar vavo-trajecten. Deze leerlingen blijven leerlingen van het voortgezet onderwijs. Voor hen wordt vavo ingezet als alternatief leertraject met het oog op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Deze leerlingen vallen wat betreft het lesgeld onder het VO-regime.

De leden van de PvdA-fractie citeren enkele zinnen uit het wetsvoorstel: «Leerlingen die op 1 augustus 16 jaar of ouder zijn, moesten zich in het voortgezet onderwijs en de Beroepsopleidende leerweg (BOL) inschrijven met behulp van de onderwijskaart. De ondertekening van de onderwijskaart is primair bedoeld om ouders of leerlingen ervoor te laten tekenen dat zij het lesgeld zullen betalen. Secundair is het bedoeld als instrument in de inschrijvingscontrole. Dit zal voortaan gebeuren met behulp van het onderwijsnummer.» De leden willen weten in hoeveel gevallen moet er een alternatieve controle worden gedaan, omdat dit met het onderwijsnummer nog niet mogelijk is? Wat zijn hiervan de budgettaire gevolgen en gevolgen voor de administratieve lasten? Graag vernemen de leden van deze fractie een reactie.

Deze passage heeft betrekking op de inschrijvingscontrole voor de WTOS. De basisregistratie onderwijsnummer functioneert reeds voor het voortgezet onderwijs. Eén van de toepassingen van het onderwijsnummer is dat voor leerlingen in het voortgezet onderwijs de inschrijvingscontrole met behulp van dat onderwijsnummer wordt uitgevoerd. In het schooljaar 2005–2006 wordt in het beroepsonderwijs met de basisregistratie

onderwijsnummer proefgedraaid. Omdat voor de bekostiging instellingen in het beroepsonderwijs dit schooljaar nog niet verplicht zijn om hun gegevens aan te leveren, kan niet worden gegarandeerd dat het bestand voor de basisregistratie onderwijsnummer tijdig volledig is gevuld. Daarom zal voor deelnemers in het beroepsonderwijs, waarvan de betreffende instelling dit schooljaar geen gegevens aanlevert, de huidige controlesystematiek in geval van ontbreken van een onderwijskaart worden voortgezet. Deelnemers waarvan de onderwijskaart ontbreekt worden door de IB-Groep op een lijst gezet. Deze lijst wordt ter controle aan de instelling voorgelegd. De instelling geeft aan of de betreffende persoon is ingeschreven en voor welke opleiding. Dit heeft geen budgettaire gevolgen. Gezien de verwachting dat slechts een beperkt aantal instellingen dit schooljaar nog geen gegevens zullen aanleveren ten behoeve van de basisregistratie onderwijsnummer zijn er slechts beperkte incidentele gevolgen voor de administratieve lasten. De precieze hoogte hangt af van het aantal instellingen dat nog niet aanlevert met behulp van het onderwijsnummer. Nadat het onderwijsnummer in het gehele beroepsonderwijs is ingevoerd, zal de inschrijvingscontrole met behulp van het onderwijsnummer uiteindelijk leiden tot een reductie van de administratieve lasten.

De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat vanaf oktober alle leerlingen in het hoger onderwijs studiefinanciering ontvangen. Betekent dit dat ook jongeren van 17 jaar die gaan studeren in het hoger onderwijs vanaf dit schooljaar in aanmerking komen voor studiefinanciering?

Ook studenten van 17 jaar kunnen in aanmerking komen voor studiefinanciering, zij het dat dit pas geldt met ingang van het kwartaal volgend op het kwartaal waarin de student hoger onderwijs is gaan volgen. Met deze kwartaalsystematiek wordt aangesloten bij de systematiek van de kinderbijslag. Omdat het studiejaar 1 september aanvangt en per oktober een nieuw kwartaal begint, ontvangt de student vanaf oktober studiefinanciering. Aan deze systematiek wordt met dit wetsvoorstel overigens niets gewijzigd.

Is het daarnaast waar dat de overbruggingstegemoetkoming uit de WTOS en de tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage alleen in 2005 is uitgekeerd?

De overbruggingstegemoetkoming bestond al voor 2005 en blijft ook na 2005 bestaan.

Overigens wordt deze overbruggingstegemoetkoming aan individuen per definitie éénmaal toegekend. De situatie waarin men overstapt naar het hoger onderwijs en dus van tegemoetkoming op grond van de WTOS naar studiefinanciering op grond van de WSF 2000, en tevens jonger is dan 18 jaar, kan slechts eenmaal voorkomen.

De tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage is met dit wetsvoorstel vanaf het begin van dit schooljaar niet meer nodig voor leerlingen die geen lesgeld meer hoeven te betalen.

De leden van de SP-fractie stellen dat uit de memorie van toelichting blijkt dat in totaal circa 150 000 leerlingen gebruik maakten van het recht op een volledige of gedeeltelijke tegemoetkoming. Deze leden vragen hoe deze groep gebruikers onderverdeeld kan worden. Deze leden wensen een overzicht van de verdeling over verschillende inkomensgroepen van de gebruikers van de tegemoetkoming. De groepen die benadeeld zouden worden door de afschaffing van de tegemoetkoming worden ontzien, zo stellen de leden vast.

Zoals eerder gezegd, wordt de tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage inderdaad slechts afgeschaft voor die personen die profiteren van het afschaffen van het lesgeld; niemand gaat er dus op achteruit. Bij de inkomensverdeling van de tegemoetkoming in de schoolkosten en de onderwijsbijdrage is de inkomensgrens van de WTOS cruciaal. Voor het schooljaar 2005/2006 geldt een inkomensgrens van € 28 649 (peiljaar voor het inkomen is 2003). Is het inkomen van de ouder die aanvraagt en diens partner gelijk aan of lager dan deze grens, dan ontvangt men een volledige tegemoetkoming. Erboven ontvangt men een gedeeltelijke of geen tegemoetkoming. Van de leerlingen waarvoor het lesgeld wordt afgeschaft (circa 310 000) hebben circa 110 000 een volledige tegemoetkoming. Hun ouders of verzorgers hebben dus een inkomen onder de inkomensgrens. Ongeveer 40 000 leerlingen krijgen een gedeeltelijke tegemoetkoming, hun ouders hebben een inkomen dat tot enkele duizenden euro's boven de inkomensgrens kan liggen. De overige ouders hebben een hoger inkomen.

Iets wat volgens deze leden niet uit het oog verloren mag worden, is het feit dat de schoolkosten hoog blijven. Voor de groep die een volledige tegemoetkoming ontving, zijn de schoolkosten – ondanks de afschaffing van het lesgeld – ongewijzigd hoog gebleven. De leden vragen blijvende aandacht voor deze schoolkosten en vragen de regering het niet te laten bij de afschaffing van het lesgeld, maar ook andere maatregelen te overwegen om de schoolkosten verder terug te dringen.

Er wordt op dit moment al beleid gevoerd gericht op het beheersen van schoolkosten. De gedragscode schoolkosten VO, die organisaties van ouders, scholen en schoolmanagers hebben opgesteld, is een belangrijke stap in het beheersbaar maken van de schoolkosten door scholen. Eind 2005 wordt onderzocht hoeveel VO-scholen de gedragscode schoolkosten VO kennen en toepassen. Hierbij zal ook geïnventariseerd worden, wat goede ervaringen zijn met de gedragscode en hoe deze via een lerende aanpak verspreid kunnen worden. Daarnaast zal in 2006 de schoolkostenmonitor plaatsvinden, waarin alle aspecten van schoolkosten (boekenkosten, vrijwillige ouderbijdrage en overige kosten) zullen worden onderzocht. Bovendien wordt de dynamiek in de schoolboekenmarkt sinds het loslaten van de vaste boekenprijs nauwlettend gevolgd. Hiertoe wordt nog dit jaar onderzoek verricht naar de werking van de boekenmarkt. Essentieel is dat scholen en ouders goed in stelling worden gebracht. In het wetsvoorstel Wet medezeggenschap op scholen, wordt de positie van ouders en leerlingen op dit punt versterkt. Daarnaast blijven partijen aangesproken worden op hun verantwoordelijkheden.

De leden van de SGP-fractie vinden de conclusie dat de WTOS voor de betreffende doelgroep nu overbodig is wel erg snel getrokken. De schoolkosten bestaan in veel gevallen uit meer dan alleen het lesgeld. Daarbij denken de leden vooral aan de vaak substantiële bedragen die moeten worden uitgegeven aan de kosten voor vervoer. Zij vragen hiervoor de aandacht van de regering en herinneren aan hun pleidooi om een reiskostencomponent op te nemen in de systematiek van de WTOS, teneinde deze wettelijke regeling zo goed mogelijk af te stemmen op de feitelijke kosten van de betrokkenen. Graag vernemen zij hierop de reactie van de regering. Zij spreken de wens uit dat het hier nog eens daadwerkelijk van zal komen.

De WTOS is nog niet overbodig voor de betreffende doelgroep. Wel is het onderdeel tegemoetkoming in het lesgeld overbodig voor leerlingen waarvoor het lesgeld wordt afgeschaft. Het nut van de tegemoetkoming in de schoolkosten blijft bestaan. Voor wat betreft de reiskosten is het van belang op te merken dat er over het algemeen een goed gespreid

voorzieningsstelsel van VO-scholen en MBO-instellingen bestaat. Met andere woorden, ouders en leerlingen hebben een redelijke keuze. Daar waar reiskosten niet zijn te voorkomen door afstand die het gevolg is van de keuze voor een bepaalde school, leidt dit uiteraard tot reiskosten. Als scholen er in slagen om kortingen te bedingen bij OV-bedrijven, is dit toe te juichen. Anders dan de WTOS, zijn er geen financiële mogelijkheden om ouders tegemoet te komen in de reiskosten. Zoals al eerder aangegeven, zijn de kosten om alle 16- en 17-jarigen een OV-studentenkaart te geven hoog, terwijl de groep voor wie het echt nuttig is, beperkt is. In het verleden zijn daarom de mogelijkheden onderzocht om meer maatwerk te bieden, zoals het verstrekken van een jaartrajectkaart. Dit is echter nauwelijks uitvoerbaar en leidt tot onevenredig hoge uitvoeringskosten.

Administratieve lasten

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat vanaf 2006 de administratieve lasten voor VO-scholen met 1,0 miljoen euro dalen. Voor instellingen in het beroeps- en volwassenenonderwijs dalen de administratieve lasten met 1,3 miljoen euro. Deze leden vragen de regering hoe en over welke periode deze bedragen zijn berekend.

Deze bedragen zijn gebaseerd op de nulmeting administratieve lasten die ik heb laten uitvoeren in 2003. De bedragen zijn hierdoor ook vergelijkbaar met deze nulmeting. Er is gecorrigeerd voor autonome ontwikkeling zoals fluctuaties in leerlingaantallen, die de vergelijkbaarheid van de berekening zouden kunnen beïnvloeden. Deze bedragen zijn het effect van de administratieve lasten over de periode van een heel schooljaar, uitgaande van de situatie waarin het onderwijsnummer werkzaam is en bestaande controles met de onderwijskaart vervangt.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen dat de Informatie Beheer Groep de genoemde maatregelen zal uitvoeren. De leden willen weten wat het geschatte bedrag is voor de uitvoeringskosten. Ook vernemen zij graag wanneer de uitvoeringstoets zal plaatsvinden.

De uitvoeringskosten zijn te onderscheiden in incidentele uitvoeringskosten, die betrekking hebben op het afschaffen van lesgeld in het al lopende schooljaar 2005/2006, en een effect op de structurele uitvoeringskosten, die betrekking hebben op de situatie in de volgende schooljaren. De incidentele kosten worden geraamd op € 1 à 2 mln. Voor de structurele situatie zal er vanaf 2006 sprake zijn van lagere uitvoeringskosten, maar zullen er ook structurele aanpassingen van de geautomatiseerde systemen moeten plaatsvinden. Het geheel van het structurele effect op de uitvoeringskosten zal in de loop van dit jaar door de IB-Groep, in een tweede uitvoeringstoets, in kaart worden gebracht. De eerste uitvoeringstoets, die betrekking heeft op de eerste fase van de aanpassingen, namelijk voor schooljaar 2005/2006, is op 29 september door de IB-Groep aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verzonden.

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