

Vergaderjaar 2001–2002

28 205

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Balansverkorting Onderwijsbijdragen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 28 januari 2002

Inleiding

Jaarlijks worden diverse interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) uitgevoerd. In dit kader heeft de Werkgroep «Balansverkorting Onderwijsbijdragen» zijn opdracht uitgevoerd. Hierbij bied ik u de eindrapportage van de werkgroep aan.¹ De werkgroep stond onder voorzitterschap van de heer dr. B. de Vries en bestond uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Algemene Zaken, Economische Zaken en OCenW. De werkgroep is op basis van haar onderzoek zelfstandig tot oordeelsvorming gekomen.

Bij de begrotingsbehandeling 2002 is de problematiek van het lesgeld aan de orde geweest. In mijn reactie heb ik naar dit onderzoek verwezen en u toegezegd op korte termijn met een standpunt te komen. In deze brief is het kabinetsstandpunt verwoord.

Doel van het onderzoek

De overheid int enerzijds bijdragen voor het volgen van onderwijs, terwijl zij anderzijds aan bepaalde groepen burgers tegemoetkomingen geeft om deze kosten te betalen.

De taak van de werkgroep was om na te gaan welke mogelijkheden er zijn om de les-, cursus- en collegegelden te salderen met de beschikbare tegemoetkomingen en welke voor- en nadelen dit heeft. In dit kader is onderzocht of het mogelijk is om de les- en collegegelden af te schaffen of te verlagen onder gelijktijdige afschaffing of verlaging van de tegemoetkoming van de overheid. Er is een aantal varianten ontwikkeld die vervolgens getoetst zijn op de effecten ervan op de toegankelijkheid, het profijtbeginsel, een vereenvoudiging van regels en administratie, beperking van de uitvoeringslast, en de vrijheid van instellingen om eigen bijdragen te vragen en zelf de hoogte daarvan te bepalen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Werkwijze

Tijdens het onderzoek zijn de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden tot saldering beschreven aan de hand van een aantal vooraf bepaalde criteria. Deze criteria zijn:

- de toegankelijkheid van het onderwijs,
- het profijtbeginsel,
- de armoedeval,
- ouderafhankelijkheid,
- uitvoeringslasten en
- budgettaire effecten.

Er is een afzonderlijke beoordeling uitgevoerd voor het les- en cursusgeld en de collegegelden. Aan de hand van bovengenoemde criteria is telkens onderzocht wat de effecten zijn van het salderen van onderwijsbijdragen met inkomensafhankelijke tegemoetkomingen, zoals WTOS en aanvullende beurs (WSF2000). Vervolgens is nagegaan wat in combinatie hiermee de gevolgen zijn van saldering met generieke tegemoetkomingen, zoals de basisbeurs (WSF2000) en de kinderbijslag. Tot slot heeft de werkgroep de gevolgen van fiscalisering onderzocht van delen van de betrokken regelingen.

De werkgroep heeft in het kader van het onderzoek gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van belangenorganisaties van universiteiten, HBO, studenten en ouders.

Les- en cursusgelden

Allereerst concludeert de werkgroep dat veel geldstromen reeds vereenvoudigd zijn, waardoor er in de huidige situatie van verrekenen¹ al minder sprake is van onnodig rondpompen van gelden.

In geval van het afschaffen van les- en cursusgelden zijn twee alternatieven onderzocht:

- * het afschaffen van de les- en cursusgelden in het VO en het MBO tot de leeftijd van 18 jaar,
- * en het afschaffen van de les- en cursusgelden in het gehele VO en MBO.

Als eerste stap is voor beide alternatieven gekeken wat er gebeurt als het les- en cursusgeld wordt afgeschaft onder gelijktijdige verlaging van de specifieke tegemoetkoming voor de lesgeldvergoeding in de WTOS (voor leerlingen tot 18 jaar) en de aanvullende beurs in de WFS2000 (voor leerlingen vanaf 18 jaar).

In beide van de hiervoor beschreven alternatieven gaan ouders met een inkomen boven modaal erop vooruit: zij kregen geen tegemoetkomingen van de overheid en hoeven nu geen les- of cursusgelden meer te betalen. Ouders met een lager inkomen ondervinden geen gevolgen van het afschaffen van les- en cursusgelden, omdat zij deze al in de WTOS vergoed krijgen. De kosten van deze variant bedragen 105 miljoen EURO (f 230 miljoen gulden) **pagina 39** bij afschaffing tot 18 jaar en 245 miljoen EURO (f 540 miljoen gulden) **pagina 39** bij afschaffing voor het gehele VO en MBO.

De inkomenseffecten als gevolg van het afschaffen van de lesgelden en de lesgeldvergoeding kunnen vervolgens wel worden afgevlakt door een generieke verlaging van de kinderbijslag en een verlaging van de basisbeurs voor mbo'ers (WSF2000) in combinatie met een verhoging van de kinderkorting. Nadeel van deze variant is dat zowel de kinderbijslag als de kinderkorting gedifferentieerd moet worden voor kinderen, waarvoor in de huidige situatie lesgeld wordt betaald. Anders gaan de hogere inko-

¹ Momenteel worden via de huidige regelgeving de verschuldigde lesgelden reeds door de IB-Groep verrekend met de bijdragen die uitgekeerd worden.

mens met kinderen beneden 16 jaar er sterk op achteruit. Er is daardoor nauwelijks sprake van vereenvoudiging.

Apart is onderzocht hoe – in een situatie waarin het lesgeld is afgeschaft – om te gaan met de tegemoetkoming schoolkosten, de tweede component in de WTOS. Twee varianten zijn gezien: fiscalisering of decentralisatie via de lump sum naar de instellingen. De werkgroep concludeert dat de voordelen van beide varianten beperkt zijn in vergelijking met de budgettaire consequenties ervan. In het geval van decentralisatie komen deze op 330–420 miljoen EURO (f 730–920 miljoen gulden) **pagina 39**. De budgettaire effecten van fiscalisering van de tegemoetkoming in de schoolkosten kunnen beperkt worden door de regeling min of meer te kopiëren in de fiscaliteit. Dit leidt echter tot een vermoedelijke toename van uitvoeringslasten. Als de regeling wordt gefiscaliseerd en tegelijkertijd vereenvoudigd, neemt het budgettair beslag toe, tot circa 295 miljoen EURO (f 650 miljoen gulden) **pagina 45**.

Collegegelden

In geval van afschaffen van de collegegelden worden de gevolgen in eerste instantie gecompenseerd door de specifieke tegemoetkoming via de aanvullende beurs te verlagen met een bedrag ter grootte van het collegegeld. Een ander alternatief is om zowel de aanvullende als de basisbeurs te verlagen: de basisbeurs voor thuiswonenden wordt afgeschaft en de basisbeurs voor uitwonenden verlaagd. Het resterende bedrag wordt gekort op de aanvullende beurs. De kosten van deze varianten zijn hoog: zij bedragen tussen 295 miljoen en 465 miljoen EURO (respectievelijk f 650 en f 1020 miljoen gulden) **pagina 45**.

In beide hiervoor beschreven gevallen gaan studenten die geen aanvullende beurs ontvangen er op vooruit. Dit zijn studenten met ouders met een belastbaar inkomen vanaf ongeveer 1,5 modaal en niet-beursgerechtigde studenten. Aangenomen kan worden dat betalen van collegegeld voor de eerstgenoemde groep studenten geen gevolgen heeft voor de toegankelijkheid van het onderwijs. De tweede groep bestaat grotendeels uit studenten die geen recht (meer) hebben op studiefinanciering. Het ligt volgens de werkgroep niet erg voor de hand om deze groep te bevoornden. De variant vermindert de toepassing van het profijitbeginsel, juist voor de groep waarvoor dat het meest relevant lijkt. Daarnaast wijst de werkgroep op een aantal neveneffecten, zoals de beperking van het prestatie karakter van de studiefinanciering en het feit dat de particuliere aanbieders in het hoger onderwijs verder op achterstand wordt gezet.

Conclusies van het onderzoek en afwegingen van de werkgroep

Overall conclusie werkgroep

Al met al concludeert de werkgroep dat zowel voor wat betreft het les- en cursusgeld als voor wat betreft het collegegeld de baten van saldering in termen van bespaarde uitvoeringskosten niet opwegen tegen de budgettaire effecten en andere neveneffecten. Daarnaast is gebleken dat de uitvoeringsvoordelen van salderen kleiner worden naarmate meer geprobeerd wordt de inkomenseffecten te repareren die het gevolg zijn van het afschaffen van les- cursus- en collegegelden. Tenslotte concludeert de werkgroep dat haar taakopdracht slechts een deel van de betrokken regelingen betreft en dat met het salderen van delen van regelingen geen substantiële vereenvoudiging van de huidige regelingen of een substantiële vermindering van uitvoeringslasten bereikt kan worden.

Beoordeling varianten afschaffen lesgeld

De werkgroep constateert dat er geen indicaties zijn dat de huidige regelingen een bedreiging vormen voor de toegankelijkheid van het onderwijs, gegeven de hoge onderwijsdeelname in de betreffende leeftijdsgroepen. Door het afschaffen van de les- en cursusgeldten treden vooral positieve effecten op voor de hogere inkomens. Deze groepen gaan er financieel op vooruit. Het is niet waarschijnlijk dat bij deze groep ouders financiële overwegingen een belangrijke rol spelen bij de onderwijsbeslissing. Voor de gezinnen met lagere inkomens zijn er geen inkomenseffecten. De werkgroep concludeert dan ook dat de bijdrage van een dergelijke maatregel aan de toegankelijkheid van het onderwijs marginaal is. Daarbij is sprake van een verminderde toepassing van het profijtbeginsel.

De vereenvoudiging en beperking van de uitvoeringslasten als gevolg van het afschaffen van les- en cursusgeldten is beperkt, doordat saldering plaatsvindt met delen van de WTOS. De uitvoeringskosten voor het uitvoeren van de resterende delen, namelijk de tegemoetkoming voor de schoolkosten, blijven bestaan. Naarmate de inkomenseffecten worden gecompenseerd door bijvoorbeeld fiscale maatregelen neemt de complexiteit van de regelingen weer toe. Een substantiële vermindering van de uitvoeringslasten is dus alleen mogelijk door een vergaande vereenvoudiging met grote inkomens- en budgettaire effecten.

De werkgroep merkt verder als voordeel van afschaffen van lesgeldten op dat het Nederlands retributiebeleid dan beter in de pas loopt met de meerderheid van andere Europese landen. Bovendien stelt de werkgroep vast dat door afschaffen van lesgeldten de hogere marginale druk wordt beperkt, zij het voor de beperkte periode waarin lesgeldten betaald worden.

Beoordeling varianten afschaffen collegegeld

De werkgroep constateert dat afschaffing van de collegegeldten positieve inkomenseffecten heeft voor studenten zonder aanvullende beurs en studenten die geen recht (meer) hebben op studiefinanciering. Het ligt niet erg voor de hand om deze groep te bevoordelen. Een belangrijk nadeel van het afschaffen van de collegegeldten is daarnaast het feit dat de toepassing van het profijtbeginsel vermindert: het kostenbewustzijn bij zowel ouders als studenten neemt af.

Ook deze varianten zijn kostbaar en leveren geen substantiële besparing op: de WSF en de daarmee gemoeide uitvoeringslasten blijven immers in grote lijnen in stand. De effecten op de marginale druk zijn beperkt.

Afwegingen van het kabinet

De werkgroep heeft een breed en gedegen onderzoek uitgevoerd naar de verschillende mogelijkheden om tot verrekening te komen van onderwijsbijdragen en tegemoetkomingen.

De werkgroep komt tot de conclusie dat het budgettaire beslag van de onderzochte varianten zo groot is, dat dit niet opweegt tegen de winst in termen van uitvoeringskosten. Afschaffing van het lesgeld in VO en MBO zou 245 miljoen EURO (f 540 miljoen gulden) **pagina 39** per jaar kosten, afschaffen van het collegegeld 295 tot 465 miljoen EURO (respectievelijk f 650 en f 1020 miljoen gulden) **pagina 45** per jaar. Met andere woorden: een saldering van tegemoetkomingen en retributies is niet de beste weg is om te komen tot een vermindering van de uitvoeringslasten. Het kabinet deelt het standpunt van de werkgroep.

Voor wat betreft het collegegeld deelt het kabinet de opvatting van de werkgroep dat de afname van het profijtbeginsel en de kosten die aan afschaffing van het collegegeld zijn verbonden het niet wenselijk maken om het collegegeld af te schaffen. Deze conclusie wordt tevens ondersteund door tal van andere ontwikkelingen in het hoger en wetenschappelijk onderwijs, waarbij collegegelden instrument zijn om de beleidsdoelen te bereiken. Zo'n instrument moet dan ook niet worden afgeschaft.

In geval van de les- en cursusgelden kan een nadere nuancering worden aangebracht. Met de werkgroep is het kabinet echter van mening dat het afschaffen van de les- en cursusgelden geen bijdrage levert aan de toegankelijkheid voor gezinnen uit de lage en middeninkomens. Immers, deze groepen ontvangen al een vergoeding op grond van de WTOS.

Het kabinet constateert dat binnen de huidige systematiek al enige vereenvoudiging heeft plaatsgevonden door het verrekenen van tegemoetkomingen en retributies. Verdere stroomlijning op dit gebied ligt naar het oordeel van het kabinet thans dan ook niet in de rede.

Enkele partijen hebben bij de begrotingsbehandeling gewezen op artikel 13 van het Internationaal Verdrag Economische, Sociale en Culturele Rechten. Ook de Werkgroep heeft hier aandacht voor gevraagd. Nederland heeft dit Verdrag geratificeerd en heeft daarmee de ambitie neergelegd te streven naar kosteloos secundair onderwijs. Dit betekent in de optiek van het kabinet dat er geen belemmeringen mogen bestaan om onderwijs te volgen. In Nederland wordt hieraan invulling gegeven door de getroffen inkomensvoorzieningen in de WTOS en in de studiefinanciering, zodat er geen financiële drempel is om deel te nemen aan het onderwijs. De WTOS heeft een gemiddeld kostendekkend niveau voor die inkomensgroepen die recht hebben op tegemoetkomingen. Het kabinet is van mening dat de huidige maatregelen voldoende invulling geven aan het Verdrag.

Concluderend: de bevindingen van de werkgroep geven het kabinet geen aanleiding om aan de wens van een aantal fracties van Uw Kamer tegemoet te komen om op termijn de les- en cursusgelden af te schaffen. Gezien het budgettair beslag dat afschaffing met zich meebrengt, stelt het kabinet andere prioriteiten. Wel zal het kabinet zich actief inzetten om de schoolkosten beheersbaar te houden. Daartoe zal, zoals reeds aan Uw Kamer is toegezegd bij de begrotingsbehandeling, een pakket aan maatregelen worden genomen, dat vooral aangrijpt op de beheersing van de schoolkosten. Daarbij kunnen de ouders meer in stelling worden gebracht, zoals aangegeven in de wetsvoorstellen ten aanzien van medezeggenschap in het onderwijs, die spoedig bij Uw Kamer zullen worden ingediend.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans