

IBO werkgroep Balansverkorting Onderwijsbijdragen

Balansverkorting Onderwijsbijdragen

augustus 2001

Inhoud

Inhoud	I
Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Probleemstelling	5
1.3 Werkwijze van de werkgroep	6
1.4 Leeswijzer	6
2 Beschrijving huidige situatie	7
2.1 Betrokken regelingen	7
2.2 Les-, cursus- en collegegelden	8
2.3 Tegemoetkomingen	9
2.3.1 WTOS	9
2.3.2 WSF	11
2.3.3 AKW	12
2.3.4 Fiscale tegemoetkomingen	13
2.4 Onderwijsretributies en tegemoetkomingen in het buitenland	14
2.4.1 Retributies en tegemoetkomingen in het voortgezet onderwijs	14
2.4.2 Retributies en tegemoetkomingen in het hoger onderwijs	15
3 Beoordelingskader	18
3.1 Het beoordelingskader	18
3.2 Toegankelijkheid	18
3.3 Profijtbeginssel	18
3.4 Armoedeval/marginale druk	19
3.5 Ouderafhankelijkheid	20
3.6 Budgettaire effecten	20
3.7 Uitvoeringslasten en complexiteit	20
3.8 Internationale praktijk	21
3.9 Neveneffecten	21
4 De varianten	22
4.1 Overzicht van de mogelijke varianten	22
4.1.1 Salderen met inkomensafhankelijke regelingen	22
4.1.2 Salderen met generieke regelingen	23
4.1.3 Fiscaliteit	23
4.2 Hiërarchie van de varianten	24
5 Lesgelden	25
5.1 Afschaffen lesgeld tot 18 jaar	25
5.1.1 Salderen met de specifieke lesgeldvergoeding in de WTOS	26
5.1.2 Combinatie met generieke regelingen: AKW en fiscale instrumenten	27
5.1.3 Leerlingen in VO van 18 jaar en ouder	27
5.2 Afschaffen lesgeld in het gehele VO en MBO	27
5.2.1 Salderen lesgeld MBO met specifieke aanvullende beurs	28
5.2.2 Combinatie met generieke regeling: de basisbeurs	30
5.3 Afschaffen lesgelden en tegemoetkoming schoolkosten	31
5.3.1 Fiscaliseren tegemoetkoming schoolkosten	32
5.4 Inkomenseffecten huishoudens met 1 kind, fiscaliseren WTOS in guldens	33
5.4.1 Decentraliseren generieke tegemoetkoming schoolkosten	34
5.5 Overzicht van de effecten	36

6	Collegegelden	37
6.1	Afschaffen collegegelden	37
6.1.1	Salderen met de specifieke tegemoetkoming: de aanvullende beurs	37
6.1.2	Combinatie met generieke regeling: de basisbeurs	38
6.2	Fiscaliseren	40
6.3	Overzicht van de effecten	42
7	Beleidsopties	43
7.1	Eerste hoofdvariant: afschaffen lesgelden	43
7.1.1	Weging subvarianten lesgelden	43
7.1.2	Mening van het veld	44
7.2	Tweede hoofdvariant: salderen collegegelden	44
7.2.1	Weging subvarianten collegegelden	45
7.2.2	Mening van het veld	45
7.3	Slotconclusie	46
	Bijlagen	47

Managementsamenvatting

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de werkzaamheden van de IBO - werkgroep Balansverkorting Onderwijsbijdragen. Deze interdepartementale werkgroep had tot taak na te gaan wat de mogelijkheden en de voor- en nadelen zijn van saldering van de les- en collegegelden met de beschikbare tegemoetkomingen in de studiekosten of de kosten van levensonderhoud via het fiscaal stelsel. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de aanpak die gevolgd is, de uitgewerkte varianten en de belangrijkste conclusies van de werkgroep. De werkgroep hecht eraan te benadrukken, dat de conclusies uitsluitend betrekking hebben op varianten die passen binnen de taakopdracht van dit onderzoek. In deze taakopdracht gaat het om combinaties van vereenvoudiging en saldering van regelingen op één terrein (onderwijs) met specifieke en generieke tegemoetkomingen.

Aanpak

In eerste instantie is op basis van een beschrijving van de betrokken regelingen (doelstellingen, neveneffecten, wijze van uitvoeren) een aantal criteria geformuleerd voor de beoordeling van de varianten. De criteria zijn ontleend aan de doelstellingen en de neveneffecten van de betrokken regelingen. De doelstellingen hebben enerzijds betrekking op de toegankelijkheid van het onderwijs en anderzijds op het verbreden van de financieringsbasis van het onderwijs (profijtbeginsel) en het verhogen van het kostenbewustzijn van ouders en leerlingen. Daarnaast is er een aantal neveneffecten, zoals de inkomensval, ouderafhankelijkheid, budgettaire effecten, uitvoeringslasten en overige neveneffecten.

Met behulp van dit beoordelingskader is een eerste globale beoordeling gemaakt van een aantal denkbare varianten. Uit deze globale beoordeling resulteren in feite twee clusters van varianten die door de werkgroep verder zijn uitgewerkt; het eerste cluster is gericht op de saldering van lesgelden, het tweede cluster op de saldering van collegegelden. Binnen deze clusters is de volgende systematiek gevolgd bij de uitwerking van de subvarianten. In eerste instantie (varianten a) wordt nagegaan wat de effecten zijn van het salderen van retributies met de specifieke, inkomensafhankelijke tegemoetkomingen die bedoeld zijn om deze te retributies te bekostigen. In een tweede stap (varianten b) wordt nagegaan in hoeverre de neveneffecten te beperken zijn door combinaties met saldering van generieke tegemoetkomingen. Tenslotte is in aanvulling op deze varianten een tweetal subvarianten (varianten c) uitgewerkt waarin (resterende) delen van de betrokken regelingen worden gefiscaliseerd.

Varianten voor de lesgelden

In het eerste cluster worden de lesgelden afgeschaft. Hierop zijn twee varianten mogelijk. De lesgelden worden zowel in het VO en MBO afgeschaft tot de leeftijd van 18 jaar, of de lesgelden worden in het gehele VO en MBO afgeschaft. In eerste instantie, variant 1.a, wordt gesaldeerd met specifieke tegemoetkomingen door respectievelijk de lesgeldvergoeding in de WTOS en het verlagen van de aanvullende beurs voor deelnemers ouder dan 18 jaar in het MBO. In beide gevallen gaan ouders met kinderen vanaf de leerplichtige leeftijd in het VO en MBO en een huishoudinkomen boven modaal er op vooruit. Door een combinatie met respectievelijk een generieke verlaging van de kinderbijslag en verhoging van de kinderkorting (WTOS) en een verlaging van de basisbeurs (WSF) kunnen deze inkomenseffecten gelijkmatiger gespreid worden over de verschillende inkomensgroepen (variant 1.b). Tenslotte zijn in aanvulling hierop twee opties uitgewerkt (variant 1.c) voor de tegemoetkoming in de schoolkosten. Deze tegemoetkoming kan worden gefiscaliseerd of gedecentraliseerd naar de instellingen.

Beoordeling varianten lesgeld

Er zijn geen indicaties dat de huidige regelingen een bedreiging vormen voor de *toegankelijkheid*, gegeven de hoge onderwijsdeelname in de betreffende leeftijdsgroepen. Het afschaffen van de lesgeld komt ten goede aan de ouders met hogere inkomens (vanaf f59.000). Het is niet waarschijnlijk dat bij deze groep ouders financiële overwegingen een belangrijke rol spelen bij de onderwijsbeslissing. De bijdrage van de maatregel aan de toegankelijkheid van het onderwijs is derhalve marginaal.

Een voordeel is dat de hogere *marginale druk* als gevolg van de WTOS en de aanvullende beurs in het MBO beperkt wordt. Afhankelijk van de subvariant verdwijnt deze hogere marginale druk (WTOS), en wordt het inkomenstraject beperkt waarop deze van belang is (WSF). Hier past een nuancering: dit geldt voor de beperkte periode waarin lesgeld wordt betaald.

Daarnaast treedt er een vereenvoudiging op, waardoor de *uitvoeringskosten* kunnen dalen. Deze daling is relatief beperkt. Voor de *ouders* is in alle varianten sprake van vereenvoudiging omdat niet langer lesgeld betaald hoeft te worden. De mate waarin er vereenvoudiging voor de ouders optreedt is afhankelijk van de uitwerking van de subvariant. Naarmate de vereenvoudiging groter is, neemt het budgettair beslag toe.

Het afschaffen van de lesgeld leidt ertoe dat het Nederlandse retributiebeleid voor het voortgezet onderwijs beter in de pas loopt met de meerderheid van andere Europese landen. In de meeste Europese landen is voor het post-leerplichtig secundair onderwijs geen lesgeld verschuldigd.

Een nadeel van deze variant is de budgettaire consequentie. Deze is in alle gevallen negatief en varieert van ruim 230 mln. tot 1,5 mld. per jaar. In de praktijk komen alle subvarianten neer op een herverdeling van inkomen naar ouders met kinderen in de leeftijd van 16 jaar en ouder en een belastbaar inkomen boven modaal. Hieruit blijkt ook een ander nadeel van de varianten, namelijk de verminderde toepassing van het profijtbeginsel. Tenslotte is het afschaffen van het lesgeld nadelig voor de concurrentiepositie van de private, aangewezen instellingen.

Weging subvarianten lesgeld

Als het centrale doel van het salderen van lesgeld en tegemoetkomingen gericht is op het bewerkstelligen van een vereenvoudiging en het beperken van de uitvoeringslast ligt naar de mening van de werkgroep een keuze voor het volledig afschaffen van lesgeld in VO en MBO onder gelijktijdig salderen met WTOS en de aanvullende en basisbeurs in de WSF het meest voor de hand. De vereenvoudiging en beperking van de uitvoeringslasten (12 mln. gulden) is in deze variant maximaal. De variant heeft ook positieve gevolgen voor de marginale druk door de WTOS en – in mindere mate – de aanvullende beurs. De variant is relatief kostbaar (430 mln. indien ook de cursusgeld in het MBO worden afgeschaft).

De voordelen van de varianten voor decentralisatie of fiscalisering van de *tegemoetkoming in de schoolkosten* zijn beperkt in vergelijking met de budgettaire consequenties ervan. In het geval van decentralisatie komen deze op 730-920 mln. gulden, boven de kosten die het afschaffen van het lesgeld met zich meebrengt (430 mln.). Het is niet op voorhand zeker dat deze variant de gewenste gedragseffecten bij instellingen en uitgevers teweeg zal brengen, en evenmin in hoeverre dit gecompenseerd wordt door ongewenste reacties van ouders en leerlingen.

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. In dat geval is er echter geen sprake van een vereenvoudiging en zullende uitvoeringslasten vermoedelijk toenemen. Als de regeling wordt gefiscaliseerd en tegelijkertijd wordt vereenvoudigd, neemt het budgettair beslag toe, tot circa 650 mln. gulden.

De vereenvoudiging en daling van de uitvoeringskosten is maximaal (35 mln. gulden per jaar) als de lesgeld en de lesgeldvergoeding in het VO en MBO volledig worden afgeschaft en de

tegemoetkoming in de schoolkosten wordt gedecentraliseerd naar de instellingen door een verhoging van de lump sum bekostiging van de instellingen.

Varianten voor de collegegelden

In het tweede cluster worden de collegegelden afgeschaft. In eerste instantie kan dit gecompenseerd worden door de specifieke tegemoetkoming via de aanvullende beurs te verlagen met een bedrag ter grootte van het collegegeld (variant 2.a). Alternatief is zowel de aanvullende als de basisbeurs te verlagen. In deze variant wordt de basisbeurs voor thuiswonenden afgeschaft, en de basisbeurs voor uitwonenden met dit bedrag verlaagd. Het resterende bedrag wordt gekort op de aanvullende beurs (variant 2.b). Studenten die geen aanvullende beurs ontvangen gaan er in beide varianten op vooruit. Tenslotte is in aanvulling op deze varianten een subvariant uitgewerkt waarin de (resterende) aanvullende beurs is gefiscaliseerd (variant 2.c).

Beoordeling varianten voor de collegegelden

Het afschaffen van de collegegelden heeft positieve inkomenseffecten voor studenten zonder aanvullende beurs en niet beursgerechtigde studenten. De eerste groep heeft ouders met een belastbaar inkomen vanaf circa 1,5 * modaal, zodat aangenomen mag worden dat financiële overwegingen in beginsel geen doorslaggevende rol spelen in de deelnamebeslissing. De tweede groep bestaat grotendeels uit studenten die geen recht (meer) hebben op studiefinanciering. Het ligt niet erg voor de hand om deze groep te bevoordelen, en het is twijfelachtig of er een effect vanuit gaat op de onderwijsdeelname. Als er al een effect vanuit gaat op de deelname kan de vraag gesteld worden of dit een wenselijk effect is. Een laatste nuancering is dat de doorstroom van leerlingen uit HAVO en VWO naar het hoger onderwijs relatief hoog is (ruim 90%). De bijdrage van het afschaffen van de collegegelden aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs is dus marginaal.

De effecten van het verlagen van de aanvullende beurs op de *marginale druk* zijn beperkt. Als gesaldeerd wordt met basis en aanvullende beurs wordt het inkomenstraject waarop de verhoogde marginale druk zich voordoet met circa 20% verkort. Ook als gekozen zou worden het collegegeld in zijn geheel in mindering te brengen op de aanvullende beurs zou de hogere marginale druk op een deel van het inkomenstraject blijven bestaan.

De positieve effecten op de *uitvoeringslasten* zijn beperkt. De WSF en de daarmee gemoeide uitvoeringslasten blijft in grote lijnen in stand. Er kan enige winst behaald worden doordat de basisbeurs voor thuiswonenden wordt afgeschaft. Voor de *instellingen* kunnen de uitvoeringslasten sterker dalen, omdat zij niet langer collegegeld behoeven te innen. Voor ouders en studenten is er sprake van een vereenvoudiging omdat zij het collegegeld niet langer behoeven te betalen en geen thuiswonende basisbeurs meer hoeven aan te vragen.

De variant heeft ook nadelen. De variant zonder negatieve inkomenseffecten heeft *budgettaire consequenties*. De subvarianten die zijn uitgewerkt kosten minimaal 650 mln. en maximaal ruim 1 mld. gulden per jaar. Dit bedrag komt voor een belangrijk deel ten goede aan studenten die in de huidige situatie geen recht meer hebben op studiefinanciering omdat zij te lang over hun studie hebben gedaan. De variant vermindert de toepassing van het profijtbeginsel, juist voor de groep waarvoor dat beginsel het meest relevant lijkt. Daarnaast is er 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 worden gezet. Per saldo draagt de overheid meer bij aan het publiek bekostigde onderwijs.

Weging subvarianten collegegelden

Als het centrale doel van de varianten voor *saldere van collegegelden met WSF* gelegen is in het beperken van de uitvoeringlasten, verdient de variant waarin collegegelden gesaldeerd worden met de

basis- en aanvullende beurs de voorkeur. De vereenvoudiging en daling van de uitvoeringslasten is in deze variant groter (7 mln. gulden) en het budgettaire effect is minder omvangrijk (650 mln.).

De voordelen van de varianten voor *fiscalisering* van de resterende aanvullende beurs zijn afhankelijk van de mate waarin de systematiek van de aanvullende beurs tegelijkertijd wordt vereenvoudigd. Als dit niet het geval is nemen de uitvoeringslasten vermoedelijk toe ten opzichte van de huidige situatie. Als de systematiek van de aanvullende beurs wel vereenvoudigd wordt is er per saldo winst te boeken in de uitvoering. Daar staat tegenover dat het budgettaire beslag van de variant enigszins toeneemt.

Slotconclusie

Voor het formuleren van een bondig eindoordeel is het nuttig om het beoordelingskader, dat de werkgroep gehanteerd heeft samen te vatten met behulp van een brede interpretatie van het doelmatigheidsbegrip.

Bij die brede interpretatie gaat het om twee aspecten, namelijk 1) de effectiviteit (worden de gestelde doelen bereikt) en 2) de efficiency (geschiedt zulks met de inzet van minimale programmakosten, regelgeving, uitvoeringslasten en ongewenste bijwerkingen).

Vanuit een oogpunt van effectiviteit scoren de bestaande regelingen heel bevredigend. Ze vormen geen significante belemmering voor de toegankelijkheid, dragen bij aan de verbreding van de financieringsbasis (profijtbeginsel) en aan het kostenbewustzijn van ouders en studenten. De besproken salderingsvarianten scoren op het punt van de toegankelijkheid nauwelijks beter dan de huidige regelingen – zeker niet als het gaat om de kwetsbaarste groepen – en op de punten profijtbeginsel en kostenbewustzijn slechter.

Ook uit een oogpunt van efficiency kunnen de bestaande regelingen de toets van een vergelijking met de onderzochte salderingsvarianten goed doorstaan. Saldering met de meest voor de hand liggende inkomensafhankelijke tegemoetkomingen resulteert in het VO en MBO in aanzienlijk hogere programmalasten voor de overheid en positieve inkomenseffecten voor gezinnen met inkomens vanaf ca. f.55.000,-. In het HBO en WO komen de voordelen eveneens terecht bij de groepen met midden- en hogere inkomens en bij een grote groep studenten, die thans geen recht (meer) heeft op studiefinanciering.

Deze budgettaire nadelen kunnen in het VO en MBO beperkt worden door een verlaging van generieke tegemoetkomingen in combinatie met een verhoging en sterke gerichtheid van de kinderkorting in de fiscaliteit, maar de vereenvoudigingswinst die daardoor in de bestaande regelingen wordt geboekt, wordt dan betaald met een aanzienlijke toename van de complexiteit van de fiscale regelingen, terwijl de resterende rekening substantieel blijft.

In het HBO en WO ontbreken zulke salderingsmogelijkheden, zelfs als het gaat om studenten die thans geen recht op studiefinanciering meer hebben.

Op het punt van de uitvoeringslasten zijn de besparingen in alle varianten bescheiden tot zeer bescheiden, zeker in verhouding tot de daartegenover staande extra programmakosten.

Ook de voordelen van saldering als gevolg van beperking van de inkomensval zijn beperkt. Er zijn geen aanwijzingen, dat de specifieke – in de tijd beperkte – armoedeval, als gevolg van de bestaande inkomensafhankelijke tegemoetkomingen, een significant negatief effect heeft op de participatie aan en doorstroming in het onderwijs en evenmin op de deelname aan betaalde arbeid. Het hoge niveau van de gehanteerde inkomensgrenzen is daarvoor wellicht de verklaring.

Tenslotte zijn er de negatieve bijwerkingen van saldering voor de positie van aangewezen private onderwijsinstellingen in het VO, MBO, HBO en WO.

1 Inleiding

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de bevindingen van de IBO-werkgroep "Balansverkorting onderwijsbijdragen". Deze interdepartementale werkgroep had tot taak na te gaan wat de mogelijkheden en de voor- en nadelen zijn van verrekening van de les- en collegegelden met de beschikbare tegemoetkomingen in de studiekosten of de kosten van levensonderhoud via het fiscaal stelsel. Achtereenvolgens gaan wij in op de aanleiding en de probleemstelling van het onderzoek.

1.1 Aanleiding

In een aantal onderwijssectoren vraagt de overheid de deelnemers (of hun ouders) een bijdrage in de kosten, terwijl anderzijds de overheid de deelnemers/ouders een tegemoetkoming in de kosten geeft. Het is nuttig te kijken of dit "rondpompen" van middelen kan worden teruggedrongen: een *balansverkorting* als het ware. Daarbij kan eveneens de mogelijkheid betrokken worden bijdragen en de tegemoetkomingen te fiscaliseren. Balansverkorting c.q. fiscalisering hebben voor de onderwijsdeelnemers en hun ouders als voordeel dat ze met eenvoudiger regels en minder administratie te maken krijgen. Het scheelt de collectieve sector uitvoeringslasten. Ook zou saldering een bijdrage kunnen leveren aan het niet-gebruik van de regelingen voor tegemoetkomingen in de studiekosten. Een balansverkorting zou het werk van de IB-Groep kunnen beperken en vereenvoudigen.

1.2 Probleemstelling

De onderzoeksvragen zijn geformuleerd in een taakopdracht die is toegevoegd als bijlage 1. Daarin is de probleemstelling als volgt verwoord:

Het onderzoek heeft tot doel om na te gaan wat de mogelijkheden en de voor- en nadelen zijn van saldering van de les- en collegegelden met de voor lagere inkomensgroepen of voor alle ouders of studenten beschikbare tegemoetkomingen in de studiekosten of de kosten van levensonderhoud via het fiscaal stelsel. Daarbij moet tevens worden gezien hoe een dergelijke ingreep zich verhoudt tot het profijtbeginsel en de vrijheid van instellingen om eigen bijdragen te vragen en zelf de hoogte daarvan te bepalen.

Balansverkorting is geen doel op zich, maar een middel om achterliggende doelstellingen als vereenvoudiging, beperking van de uitvoeringslast en eventueel een grotere toegankelijkheid te bereiken. Deze achterliggende doelstellingen zijn geoperationaliseerd in de vorm van een aantal criteria die gebruikt zijn om de varianten te beoordelen. In de taakopdracht wordt de probleemstelling uitgewerkt in de volgende drie onderzoeksvragen:

Beschrijf de voor- en nadelen van saldering van de leskosten met de WTS¹ en/of het fiscaal stelsel en/of de kinderbijslag. Besteed onder meer aandacht aan: de studiekosten en effecten op de onderwijsdeelname voor de verschillende inkomensgroepen, de effecten op de armoedeval, en de uitvoeringslasten van de betrokken regelingen.

Beschrijf de voor- en nadelen van de saldering van collegegelden met de basisbeurs en/of het fiscaal stelsel. Besteed onder meer aandacht aan: de kosten van uit- en thuiswonenden, de effecten op de armoedeval en de uitvoeringslasten van de betrokken regelingen.

¹ Hierna zal altijd gesproken worden van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS), de opvolger van de WTS vanaf schooljaar 2001/2002.

Beschrijf de opties voor de taakuitoefening van de IB-Groep die uit het voorgaande voortvloeien. Besteed daarbij ook aandacht aan de mogelijkheid om de aanvullende beurs te fiscaliseren.

1.3 Werkwijze van de werkgroep

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen. In de eerste fase is door middel van bureau-onderzoek en discussies in de werkgroep een aantal varianten beschreven, beoordeeld en geselecteerd. Deze varianten zijn geselecteerd zijn vervolgens verder uitgewerkt, waarbij ook de consequenties van de verschillende varianten zo goed mogelijk in beeld zijn gebracht. In een tweede fase zijn deze varianten besproken met vertegenwoordigers van belangenorganisaties uit het zgn. veld (onderwijskoepels, studentenorganisaties, ouders²) en een vertegenwoordiger van de IB-Groep. Deze gesprekken hebben op bepaalde punten geleid tot verdere nuancering en aanscherping van de varianten. Uiteindelijk heeft de werkgroep een beoordeling gemaakt van de uitgewerkte varianten.

1.4 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van deze rapportage wordt ingegaan op de huidige situatie. Daarin worden de betrokken regelingen beschreven, alsmede de doelstellingen van deze regelingen en de mate waarin die in de huidige situatie worden bereikt. Ook wordt ingegaan op de neveneffecten van de regelingen en de mate waarin deze een probleem vormen. Tenslotte wordt een vergelijking gemaakt met soortgelijke regelingen in het buitenland.

In het derde hoofdstuk wordt het beoordelingskader voor het onderzoek beschreven. Dit kader is gebaseerd op de doelstellingen en neveneffecten van de betrokken regelingen.

In hoofdstuk 4 wordt een aantal varianten beschreven. Bij een eerste beoordeling heeft de werkgroep besloten een aantal theoretisch mogelijke varianten niet verder uit te werken. De motivatie voor deze keuze worden eveneens beschreven in dit hoofdstuk.

In hoofdstuk 5 worden de varianten met betrekking tot het lesgeld getoetst en wordt beschreven hoe saldering kan plaatsvinden en welke gevolgen dit heeft.

Hoofdstuk 6 behandelt de varianten voor het collegegeld op een zelfde wijze als dat in hoofdstuk 5 gebeurt voor het lesgeld. In het laatste hoofdstuk worden de opties voor het beleid gerecapituleerd.

² Voor een overzicht van de gesprekspartners wordt verwezen naar bijlage 3

2 Beschrijving huidige situatie

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de regelingen, de doelstellingen van deze regelingen en de mate waarin deze bereikt worden. Ook komen de neveneffecten van de regelingen aan bod. Tot slot wordt een vergelijking gemaakt met soortgelijke regelingen in het buitenland.

2.1 Betrokken regelingen

In deze paragraaf wordt een korte schets gegevens van de onderwijsretributies (les-, cursus- en collegegelden) en de tegemoetkomingen van de overheid in de studiekosten of de kosten van levensonderhoud die in aanmerking komen voor verrekening of saldering. Allereerst wordt ingegaan op de retributies, daarna op de drie regelingen die relevant zijn (WTOS, AKW, WSF).

Box 1: Doelstellingen en neveneffecten van onderwijsbijdragen / overheidstegemoetkomingen

Het stelsel van onderwijsbijdragen en tegemoetkomingen bestaat uit bijdragen van overheid, ouders en studenten.

Het doel van retributies zoals *les- en collegegelden* is:

- * enerzijds de financieringsbasis van het onderwijs te verbreden;
- * anderzijds het kostenbewustzijn van de leerlingen en ouders te vergroten en kosten meer direct te koppelen aan degenen die profijt hebben van het volgen van onderwijs (profijtbeginsel);

Het doel van de *overheidstegemoetkomingen* in de vorm van:

- * WTOS is de toegankelijkheid van het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs voor de lagere en middeninkomens te waarborgen door middel van een tegemoetkoming in de studiekosten en lesgelden;
- * WSF is een bijdrage te leveren in de kosten van levensonderhoud en aan de studiekosten van leerlingen en studenten van 18-30 jaar (basisbeurs), en de toegang tot het (hogere) onderwijs voor de lagere en middeninkomens te vergroten (basisbeurs en aanvullende beurs);
- * AKW is een bijdrage te leveren aan het levensonderhoud van kinderen tot 18 jaar.

Deze onderwijsbijdragen en tegemoetkomingen hebben neveneffecten in de sfeer van:

- * Armoedeval/marginale druk: inkomensafhankelijke regelingen als WTOS/aanvullende beurs leiden tot een hogere marginale druk bij bepaalde inkomentrajecten;
- * Uitvoeringslasten: met de uitvoering van (inkomensafhankelijke) regelingen en de inning van les- en collegegelden zijn uitvoeringskosten gemoeid;
- * Budgettaire effecten: overheidstegemoetkomingen en onderwijsbijdragen hebben gevolgen voor de omvang van de overheidsuitgaven.

2.2 Les-, cursus- en collegegelden

Lesgeld is verschuldigd voor leerlingen die voltijd-onderwijs volgen in het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs en de voltijd-beroepsopleidende leerweg van het middelbaar beroepsonderwijs (BOL) en die voor het begin van het schooljaar (1 augustus) zestien jaar of ouder zijn. Voor het schooljaar 2001-2002 is het lesgeld 1878 gulden. Ouders van leerlingen in het voortgezet en middelbaar onderwijs betalen ook voor de overige schoolkosten, zoals reiskosten, boeken en leermiddelen.

Het *lesgeld* wordt geïnd door de IB-Groep. Voor leerlingen die een tegemoetkoming studiekosten ontvangen, wordt het lesgeld door de Informatie Beheer Groep zoveel mogelijk direct met de tegemoetkoming verrekend. Dit om onnodige betalingen en administratie voor de burger te voorkomen. Voor deelnemers met studiefinanciering is het lesgeld onderdeel van het studiefinancieringsbudget.³ Een verhoging van het lesgeld wordt volledig vergoed in de aanvullende beurs. Voor deelnemers met een aanvullende beurs wordt lesgeld door de IBG direct met de aanvullende beurs verrekend. In 2001-2002 ontvangt de overheid aan lesgeld ruim f 830 mln.

Les- cursus en collegegelden in 2001/2002

	Lesgelden		Cursusgelden ^a	Collegegelden	Totaal
	VO	MBO	MBO	HBO / WO	
Per leerling	f1878	f1878	f378-f918	f2.930	
Aantal leerlingen	190.000	257.000	157.000	466.000	1.070.000
Totaal (mln. f)	350	480	100	1.290	2.220

^a Ook educatiedeelnemers in vavo-trajecten betalen cursusgeld. Deze worden in dit rapport niet afzonderlijk benoemd.

Het middelbaar beroepsonderwijs kent naast de beroepsopleidende leerweg (BOL, een voltijd beroepsopleiding) ook de beroepsbegeleidende leerweg (BBL), een duale opleiding waarin werken en leren gecombineerd wordt. Deelnemers in het deeltijd beroepsonderwijs vanaf hun 18^e in de *BBL* betalen een cursusgeld, tussen f 378 en f 918 per jaar. Zij komen niet in aanmerking voor WTOS of WSF. Hun ouders ontvangen ook geen AKW. Wel kunnen zij hun studiekosten opvoeren bij de belastingen. Het cursusgeld wordt geïnd door de instellingen en jaarlijks met het ministerie van OCW afgerekend. In 2001/2002 bedraagt het totaal van de cursusgelden ruim 100 mln.

Studenten in het hoger onderwijs tot 30 jaar betalen het wettelijk *collegegeld*. Voor het studiejaar 2001-2002 is dat f2.930 gulden per jaar. Het collegegeld is een onderdeel van het studiefinancieringsbudget. Een verhoging van het collegegeld wordt volledig vergoed in de aanvullende beurs. Studenten die geen aanvullende beurs hebben, kunnen het collegegeld lenen. Als een student ouder is dan 30 jaar betaalt hij het instellingscollegegeld. De hoogte van het instellingscollegegeld wordt door de instelling zelf bepaald en kan dus per instelling verschillen. Het collegegeld wordt geïnd door de hogescholen en universiteiten. Het collegegeld komt direct ten goede aan de instelling, en wordt niet afgerekend met het Ministerie. Wel is in de hoogte van de rijksbijdrage die de instellingen ontvangen (op basis van het aantal ingestroomde en afgestudeerde studenten), rekening gehouden met inkomsten die de instellingen uit de collegegelden hebben. In totaal betalen 466.000 studenten in het hoger onderwijs f1.289 mln. aan collegegelden in het schooljaar 2001/2002.

De belangrijkste doelstelling van les- en collegegelden is het verbreden van de financieringsbasis van het onderwijs. De lesgelden bedragen circa 20% van de totale kosten van het MBO en de bovenbouw van het VO. De collegegelden in het hoger onderwijs financieren circa 19 % van de totale kosten van

³ Het studiefinancieringsbudget bestaat uit een component voor levensonderhoud, onderwijsbijdragen en overige studiekosten.

het hoger beroepsonderwijs, en circa 24% van de kosten in het WO. Les- en collegegelden leveren zo gezien een niet onbelangrijke bijdrage aan de financiering van het onderwijs.⁴

Heffing van les- en collegegelden heeft ook neveneffecten. Heffing van les- en collegegelden in het MBO zou negatieve consequenties kunnen hebben voor de toegankelijkheid. Dit hangt ook samen met het feit dat de WTOS een regeling is die aangevraagd moet worden, waardoor het mogelijk is dat er niet-gebruik ontstaat. Een ander neveneffect is dat er uitvoeringslasten verbonden zijn aan het innen van les- en collegegelden. Deze lasten zijn moeilijk te specificeren; de inning van les- en collegegelden wordt uitgevoerd door de IBG en kost circa 9 mln. gulden aan uitvoeringskosten op jaarbasis. Inning van collegegelden wordt uitgevoerd door de instellingen. De uitvoeringskosten hiervan voor de instellingen zijn niet bekend.

Naast de les- en collegegelden, cursusgelden en collegegelden heeft de leerling en de student te maken met *studiekosten* die voor zijn rekening komen. De studiekosten betreffen voornamelijk de kosten voor boeken, leermiddelen en reiskosten. De hoogte van deze studiekosten verschilt per opleiding en school, en zijn niet aan wettelijke regelingen gebonden. Wel kunnen uit de verschillende regelingen met betrekking tot tegemoetkomingen (WTOS en WSF, zie paragraaf 2.3) gemiddelde bedragen worden afgeleid. De normbedragen zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Normbedragen voor studiekosten schooljaar 2001/2002

	VO		MBO		HO
	Onderbouw	bovenbouw	tot 18 jr	Vanaf 18 jr	
per leerling	f 1122	f 1262	f 1863	f 1059 +OV-kaart	f1211 + OV-kaart

2.3 Tegemoetkomingen

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de WTOS, de WSF, de AKW en fiscale tegemoetkomingen.

2.3.1 WTOS

Een Tegemoetkoming Studiekosten bestaat uit drie delen:

- bijdrage in de schoolkosten,
- vergoeding voor het les- en collegegeld,
- een basistoelage vanaf 18 jaar in het voortgezet onderwijs.

Tegemoetkomingen in het kader van de WTOS, belastbaar huishoudinkomen inkomen < f.55.000 (2001)

Leeftijd en schoolsoort	Overige schoolkosten	Lesgeld	Basisuitkering	
			Uitwonend	Thuiswonend
12-15 jaar in het VO	f. 1.122	-	-	-
16-18 jaar in het VO	f. 1.122	f. 1.878	-	-
16-18 jaar in het MBO	f. 1.863	f.1.878	-	-
>18 jaar in het VO	f. 1.122	f. 1.878	f. 2.237	f. 5.215

⁴ Deze bruto percentages zijn hoger dan de *netto* bijdrage van de leerlingen en studenten aan het onderwijs; tegenover de les- en collegegelden staan immers tegemoetkomingen van overheidswege die bedoeld zijn ter financiering ervan. Voor VO en MBO geldt dat de netto bijdrage (na aftrek van de tegemoetkoming in WTOS en WSF) daalt naar ruim 10%. In het hoger onderwijs daalt ligt de netto bijdrage op 14 respectievelijk 20% in HBO en WO – als alleen de tegemoetkoming via de aanvullende beurs wordt meegerekend.

In het voortgezet onderwijs tot 18 jaar

Tot een belastbaar inkomen van f55.000 (f54.982 exact) is er een bijdrage in de schoolkosten van f1.122 gulden. Als de leerling op 1 augustus van het schooljaar 16 jaar is, dan krijgen de ouders ook een vergoeding voor het lesgeld van 1.878 gulden (schooljaar 2001-2002). Het totale bedrag komt dan op f2.290.

In het voortgezet onderwijs vanaf 18 jaar

Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden voor een tegemoetkoming als voor de leerlingen in het voortgezet onderwijs die jonger zijn dan 18 jaar. De tegemoetkoming wordt echter uitgekeerd aan de leerling en niet meer aan zijn ouders. Daarnaast hebben deze leerlingen ook nog recht op een basistoelage. Deze basistoelage komt in de plaats van de kinderbijslag die de ouder ontving totdat de leerling 18 jaar werd. Het inkomen van de ouders telt niet mee voor het toekennen van de basistoelage. Woont de leerling nog thuis, dan krijgt hij van de overheid 186,41 gulden per maand. Is hij uitwonend dan krijgt hij 434,60 gulden per maand.

In het middelbaar beroepsonderwijs tot 18 jaar

BOL-deelnemers hebben onder de volgende voorwaarde recht op WTOS.

WTOS17-: tot een belastbaar inkomen van f54.982 gulden is er een bijdrage in de schoolkosten van f1.863 gulden. Is de leerling op 1 augustus van het schooljaar 16 jaar, dan krijgen de ouders ook een vergoeding voor het lesgeld van f1.878 gulden (schooljaar 2001-2002). BBL-deelnemers ontvangen voor hun werkzaamheden een salaris. Zij komen niet in aanmerking voor WTOS. Dit laatste geldt eveneens voor BOL-deeltijd-deelnemers.

Glijdende schaal en telkinderensystematiek bij afbouw tegemoetkomingen

Vanaf schooljaar 2001/2002 wordt een glijdende schaal ingevoerd met telkinderensystematiek. Vanaf het grensinkomen van inkomen f54.982 wordt door een kortingspercentage van 30% de tegemoetkoming in de schoolkosten (en bij lesgeldplichtigen ook de tegemoetkoming lesgeld) minder, naarmate het inkomen hoger wordt. De grens waarop geen tegemoetkoming meer wordt verstrekt, hangt af van het aantal kinderen in het gezin en de hoogte van de tegemoetkoming. De inkomensgrenzen variëren hierdoor van circa f59.000 gulden (één kind jonger dan 16 in het VO, niet lesgeldplichtig) tot bijvoorbeeld f93.000 (drie kinderen in het MBO, wel lesgeldplichtig). Zoals al aangegeven is de basistoelage voor leerlingen in het VO ouder dan 18 jaar inkomensonafhankelijk.

Effectiviteit en neveneffecten WTOS

De *doelstelling* van de WTOS is het vergroten van de toegankelijkheid van het onderwijs voor leerlingen met minder draagkrachtige ouders. Een indicatie voor de mate waarin deze doelstelling wordt bereikt is het niet-gebruik van de regeling (door leerlingen die wel in aanmerking komen). Schattingen van het niet-gebruik van de WTOS zijn echter niet beschikbaar. Een andere indicator is de onderwijsdeelname in de leeftijdsgroep van 16/17 jarigen. Deze is 96% voor 16 jarigen en 93% voor 17 jarigen. De onderwijsdeelname is derhalve hoog in de doelgroep van de WTOS. Dit zou erop kunnen wijzen dat de regeling zijn doel bereikt. Dit rechtvaardigt de conclusie dat lesgelden, in combinatie met een gerichte bekostiging daarvan via de WTOS, in de praktijk nauwelijks een belemmering vormen voor de toegang.

Een ander neveneffect van de WTOS is het feit dat het een inkomensafhankelijke regeling is die de *marginale druk* verhoogt. De verhoging van de marginale druk uit hoofde van de WTOS bedraagt 30% op het inkomenstraject f55.000- f93.000. In totaal gaat het om circa 55.000 (ruim 20% van de) leerlingen van 16/17 jaar in het VO en MBO die hun lesgeld gedeeltelijk vergoed krijgen uit hoofde van de WTOS. Het *budgettaire beslag* van de lesgeldvergoeding in de WTOS bedraagt in 2001 ruim 230

mln. gulden. De *uitvoeringskosten* van de gehele WTOS bedragen volgens schatting 20 à 25 mln. gulden.

2.3.2 WSF

Middelbaar Beroepsonderwijs vanaf 18 jaar

Elke jongere die een voltijd-opleiding gaat volgen in het mbo (BOL) en 18 jaar of ouder is, heeft recht op een basisbeurs. Het inkomen van de ouders speelt daarbij geen rol. Studenten hoeven de basisbeurs niet terug te betalen (tenzij ze te weinig op scholen komen). Iedereen met een basisbeurs krijgt ook een OV-studentenkaart. Of een student een aanvullende beurs krijgt, hangt af van het inkomen van de ouders. Deze beurs komt bovenop de basisbeurs. Studenten hoeven hun aanvullende beurs niet terug te betalen (tenzij ze te weinig op school komen). Iedereen die recht heeft op studiefinanciering kan een studielening afsluiten, naast de basisbeurs en aanvullende beurs. Wie een studielening aangaat, krijgt maandelijks een bedrag op z'n rekening gestort. Over het geleende bedrag wordt rente berekend. Het rentepercentage bedraagt in 2001 5,18 procent. BBL- en Bol-deeltijd-leerlingen hebben geen recht op WSF.

Studiefinanciering voor het Hoger Onderwijs

De leeftijdsgrens om nog in aanmerking te komen voor studiefinanciering is 30 jaar. De student kan zelf beslissen wanneer hij zijn studiefinanciering wil opnemen. De termijn waarbinnen een student zijn diploma moet halen, is tien jaar. Voor de meeste studies in het hoger onderwijs krijgt een student maximaal 48 maanden een prestatiebeurs. De prestatiebeurs bestaat uit een basisbeurs, een OV-studentenkaart en eventueel een aanvullende beurs. Of een student een aanvullende beurs krijgt, hangt af van het belastbaar inkomen van de ouders. Daarna kan de student nog drie jaar lenen. De student heeft dus recht op zeven jaar studiefinanciering. Voor studies met een duur van 5 of 6 jaar wordt het recht op een basisbeurs met 12 resp. 24 maanden verlengd. Het recht op studiefinanciering wordt dan in totaal 8 resp. 9 jaar.

In het eerste jaar moet de student minstens 21 studiepunten halen. Als de studiepunten worden gehaald, dan wordt de basisbeurs en de OV-studentenkaart een gift. De aanvullende beurs is in het eerste jaar altijd een gift. Als de 21 punten niet worden gehaald, blijft de basisbeurs en de OV-studentenkaart een lening.

Na het eerste jaar heeft de student nog recht op 36 maanden basisbeurs, OV-studentenkaart (OVSK) en eventueel een aanvullende beurs. Deze beurzen en de OVSK worden omgezet in een gift als de student binnen tien jaar zijn diploma haalt. In deze periode gelden geen normen voor het aantal studiepunten dat een student moet halen. Na die 36 maanden kan de student nog drie jaar lenen. Iedereen die recht heeft op studiefinanciering kan een studielening afsluiten, naast de basisbeurs en aanvullende beurs. Wie een studielening aangaat, krijgt maandelijks een bedrag op z'n rekening gestort. Over het geleende bedrag wordt rente berekend. Het rentepercentage bedraagt 5,18 procent in 2001.

Effectiviteit en neveneffecten WSF

De doelstelling van de WSF is het vergroten van de toegankelijkheid van het MBO en hoger onderwijs en het waarborgen van de ouderonafhankelijkheid van studenten ouder dan 18 jaar. Er zijn aanwijzingen dat het niet-gebruik van de WSF beperkt is. Een indicator voor de effectiviteit van de WSF is de mate waarin leerlingen doorstromen naar het MBO, HBO en WO. Dit geeft een indruk van de toegankelijkheid van MBO en hoger onderwijs. Van de havisten gaat 90% naar het MBO (18%) of HBO (72%). Van de VWO-ers stroomt 91% door naar het hoger onderwijs (26% naar HBO, 65% naar

WO). Dit lijkt de stelling te ondersteunen dat de doelstelling van de WSF in grote mate bereikt wordt. In hoeverre dit het gevolg is van het bestaan van de WSF is moeilijk te beoordelen. Daarnaast heeft de WSF neveneffecten. De aanvullende beurs leidt tot een verhoging van de marginale druk op het ouderlijk inkomenstraject van f55.000-f76.000, met 26%. De basisbeurs en rentedragende lening hebben geen effect op de marginale druk.

In 2001/2002 bedraagt het budgettaire beslag van de basisbeurs 927mln., van de aanvullende beurs 972 mln. en van de rentedragende lening 621 mln. De uitvoeringslasten van de WSF bedragen in totaal naar schatting circa 100 mln. gulden.

Box 2: Taken van de IB-Groep

De IB-Groep heeft sinds januari 1994 de status van zelfstandig bestuursorgaan.

De verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is vastgelegd in de Wet Verzelfstandiging Informatiseringsbank (WVI). De minister is politiek verantwoordelijk en de IB-Groep is v.w.b. de bedrijfsvoering autonoom. De wettelijke taken van de IB-Groep zijn:

- het uitvoeren van de Wet op de Studiefinanciering en de regeling Tegemoetkoming studiekosten,
- het innen van lesgelden,
- het beheren van onderwijsgerelateerde basisregistraties,
- het waarderen van buitenlandse diploma's,
- het verzorgen van het proces van aanmelding, selectie en plaatsing van studenten, en
- het organiseren van staats- en schoolexamens.

Daarnaast verricht de IB-Groep ook enkele taken die niet bij wet zijn opgedragen zoals de uitvoering van de Openbaar Vervoer studentenkaart (OVSK).

Er werken circa 1500 mensen bij de IB-Groep. De exploitatiekosten plus de kosten voor aanpassingen als gevolg van wetswijzigingen bedragen ongeveer 215 miljoen gulden op jaarbasis. De IB-Groep heeft 6,5 miljoen klantcontacten per jaar. Aan uitgaven voor studiefinanciering en tegemoetkoming studiekosten wordt 4,5 miljard gulden per jaar uitgekeerd. Er wordt voor aflossing van studieleningen en voor betaling van lesgelden samen een bedrag van 1,5 miljard gulden ontvangen.

De uitvoeringslasten voor het innen van de lesgelden bedragen ongeveer 10 mln. De uitvoeringslasten van WTOS bedragen circa 20 à 25 mln. gulden. Voor de WSF bedragen de uitvoeringslasten van de IB-Groep naar schatting ongeveer 100 mln gulden. De overige taken – waaronder wetswijzigingen – komen daarmee op circa 80 mln. per jaar (zie ook bijlage 3).

2.3.3 AKW

Op grond van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) wordt aan ouders een tegemoetkoming verstrekt in de kosten van levensonderhoud van kinderen. De kinderbijslag geeft de bedoelde tegemoetkoming aan iedere ingezetene vanaf het eerste kind. Het recht op kinderbijslag geldt vanaf het eerste kind en bestaat voor kinderen tot 16 jaar en - onder voorwaarden - voor kinderen van 16 en 17 jaar.

Hoogte kinderbijslag naar leeftijd van het kind, geboren na 1-1-1995 (2001)

Basisbedrag per kwartaal per kind	< 6 jaar	6-12 jaar	12-18 jaar
f 514,44	70%	85%	100%

De hoogte van de kinderbijslag per kind is, voor kinderen geboren op of na 1 januari 1995, niet afhankelijk van de gezinsgrootte. Voor kinderen geboren vóór 1 januari 1995 is het basisbedrag per kind (van 12-18 jaar) wél afhankelijk van de gezinsgrootte.

Hoogte kinderbijslag naar aantal kinderen, geboren voor 1-1-1995 (2001)

Aantal kinderen	1	2	3	4
Bedrag per kind	514,44	581,10	603,31	652,15

Effectiviteit en neveneffecten AKW

De AKW is niet inkomensafhankelijk en heeft derhalve ook geen effect op de marginale druk. Mede als gevolg van het feit dat iedereen met kinderen jonger dan 18 in aanmerking komt voor AKW heeft de regeling een budgettair beslag van ruim 6,5 mld. De uitvoeringslasten van de AKW zijn relatief beperkt, mede door het feit dat er geen inkomensstoets behoeft plaats te vinden.

2.3.4 Fiscale tegemoetkomingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de fiscale tegemoetkomingen die in het kader van dit onderzoek relevant kunnen zijn. Hier wordt alleen ingegaan op de kinderkorting. De buitengewone lastenaftrek voor studiekosten blijft buiten beschouwing.

Kinderkorting

De kinderkorting en de aanvullende kinderkorting zijn geïntroduceerd om inkomensondersteuning te geven aan gezinnen met kinderen. De kinderkorting geldt voor huishoudens met kinderen onder de 16 jaar. De (aanvullende) kinderkorting is afhankelijk van het gezamenlijk belastbaar inkomen van een gezin, en is onafhankelijk van het aantal kinderen onder de 16 jaar. De kinderkorting is in twee delen verdeeld:

- Kinderkorting van f84 voor inkomens van f0 tot f120.000
- Aanvullende kinderkorting van f423 voor inkomens van f0 tot f60.000

Hoogte kinderkortingen 2001 (in f per jaar)

Belastbaar inkomen huishouden	kinderkorting	aanvullende kinderkorting	Totaal
Minder dan 60.053	84	423	507
60.053 - 120.104	84	0	84
Meer dan 120.104	0	0	0

Ultimo 1999 bevinden zich in ruim 1,8 mln huishoudens zo'n 3,4 mln kinderen. Hiervan zijn er 350.000 huishoudens met 3 of meer kinderen. Gedifferentieerd naar inkomen, kan aan de hand van de voor de kinderkorting in aanmerking komende populatie, worden geschat dat er ongeveer 550.000 gezinnen met kinderen (onder de 16 jaar) zijn met een inkomen onder de 60.000 gulden. Er zijn ongeveer 750.000 gezinnen met kinderen onder de 16 jaar met een inkomen tussen 60.000 en 120.000 gulden.

Neveneffecten kinderkorting

Voorals bij de inkomensgrens van 60.000 gulden per jaar veroorzaakt de kinderkorting een flinke *marginale druk*. Daarnaast zijn er *budgettaire effecten* van de kinderkorting. Circa 1,3 mln. huishoudens ontvangen de kinderkorting, waarvan 560.000 huishoudens in aanmerking komen voor de aanvullende kinderkorting. In totaal komt het budgettair beslag daarmee op bijna 350 mln. gulden, waarvan ruim 100 mln voor de kinderkorting en ruim 240 mln. voor de aanvullende kinderkorting.

2.4 Onderwijsretributies en tegemoetkomingen in het buitenland

In deze paragraaf wordt enige internationaal vergelijkende informatie gepresenteerd rond de inning van les- en collegegelden en het bestaan van overheidstegemoetkomingen. Daarbij wordt allereerst ingegaan op les- en collegegelden en overheidstegemoetkomingen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Vervolgens wordt ingegaan op collegegelden en studiefinanciering in het hoger onderwijs.

2.4.1 Retributies en tegemoetkomingen in het voortgezet onderwijs⁵

Het publiek bekostigde leerplichtig onderwijs wordt in West-Europa vrij van onderwijsretributies aangeboden. De leerplichtige leeftijd van leerlingen varieert behoorlijk tussen de verschillende landen, van 14 jaar in Italië en Spanje tot 18 jaar in België en Duitsland. In het VK staat het scholen vrij om ouders geheel vrijwillig een bijdrage te vragen. Ook als kinderen de postleerplichtige leeftijd bereiken en nog publiek bekostigd onderwijs volgen op secundair niveau, hoeven zij doorgaans geen eigen bijdrage te voldoen. In sommige landen moeten postleerplichtige leerlingen dan wel bij gaan dragen in de kosten van bepaalde faciliteiten, zoals in Italië voor inschrijving, examens en het gebruik van laboratoria. In het privaat bekostigde onderwijs in enkele landen worden wel ouderlijke bijdragen verlangd, zoals in Frankrijk, Portugal en het VK.

Kosten van boeken, leermiddelen en reiskosten en de vergoeding daarvan

In het publiek bekostigde leerplichtig onderwijs zijn de (traditionele) leermiddelen, zoals boeken doorgaans gratis. In sommige landen worden deze leermiddelen in bruikleen gesteld (Denemarken, Duitsland). In het hoger secundair onderwijs (veelal postleerplichtig) is het echter meer gebruikelijk dat de leermiddelen door de leerlingen of hun ouders zelf worden bekostigd, of dat zij in ieder geval een bijdrage in de kosten leveren. Nederland neemt hier dan ook geen uitzonderlijke positie in. In het algemeen komen overige leermiddelen, zoals boekentassen, agenda's, pennen etc. voor de rekening van de leerlingen en hun ouders zelf (dergelijke kosten komen vooral voor in het secundair onderwijs). Voor reiskosten zijn in alle onderzochte landen regelingen beschikbaar. De reisvoorzieningen worden op verschillende manieren vormgegeven. Grofweg kunnen twee groepen landen worden onderscheiden. Ten eerste worden in sommige landen reiskostenvergoedingen toegekend voor leerlingen waarvan de school niet binnen een redelijke reisafstand ligt. Ten tweede wordt er in een aantal landen een transportvoorziening (schooltransport service) georganiseerd door de plaatselijke (regionale) overheden, zoals in Duitsland, Italië, het VK en Zweden.

Tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud

Een tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud wordt doorgaans alleen verstrekt voor leerlingen die in het (hoger) secundair onderwijs staan ingeschreven. Doorgaans geldt een minimum leeftijdsgrens van 16, 17 of 18 jaar. Kinderen moeten veelal postleerplichtig zijn
Kinderbijslag / belastingfaciliteiten

⁵ Deze paragraaf is geheel ontleend aan Vossentsteyn (1999), Eigen bijdragebeleid en tegemoetkoming studiekosten in het buitenland, CHEPS.

In alle onderzochte landen zijn kinderbijslag en/of belastingfaciliteiten beschikbaar voor ouders met kinderen op school. Doorgaans gelden dergelijke regelingen voor alle leerlingen in het primair, secundair en hoger onderwijs, totdat leerlingen/studenten de leeftijd van 25 of 27 jaar bereiken. Een eerste inventarisatie van het eigen bijdragebeleid en de regelingen in het kader van de tegemoetkoming in de studiekosten wijst uit dat er een breed pallet aan regelingen is in het buitenland. Het feit dat aan Nederlandse leerlingen van 16 jaar en ouder in het publiek bekostigde onderwijs eigen bijdragen voor les gelden worden gevraagd is internationaal gezien een uitzonderlijke situatie. De regelingen om hiervoor compensatie te bieden worden derhalve ook niet zo sterk in het buitenland teruggevonden. Wel volgt de vergoeding van het lesgeld in Nederland een stramien dat in het buitenland heel herkenbaar is voor de vergoedingen voor leermiddelen, namelijk vergoedingen voor leerlingen uit minder draagkrachtige gezinnen.

2.4.2 Retributies en tegemoetkomingen in het hoger onderwijs

Op basis van gegevens van de Europese Commissie is een vergelijking gemaakt van onderwijsretributies en tegemoetkomingen in verschillende Europese landen. In de meeste (8) van de 13 landen die in de vergelijking zijn betrokken wordt in het hoger onderwijs wel één of andere retributie van de deelnemers gevraagd. De hoogte van deze retributie verschilt, in het VK en Nederland zijn de collegegelden relatief hoog.⁶ Alle landen die retributies kennen, compenseren de deelnemers geheel of gedeeltelijk met overheids-tegemoetkomingen die bedoeld zijn om de retributies te bekostigen. Over het algemeen is deze vergoeding afhankelijk van het ouderlijk inkomen, in een enkel geval ook van de prestaties van de student (Ierland). Nederland is dus niet uitzonderlijk in internationaal opzicht, noch wat betreft het feit dat er retributies gevraagd worden, noch de (inkomensafhankelijke) wijze waarop deze gedeeltelijk gecompenseerd worden in de aanvullende beurs.

Reiskosten en maaltijden

Alle landen die in de vergelijking zijn opgenomen kennen kortingsregelingen voor de reiskosten van deelnemers aan het tertiair onderwijs. Nederland is het enige land waar openbaar vervoer voor studenten geheel gratis is. In alle landen worden maaltijden tegen lagere prijzen of gratis aangeboden. In sommige landen is ook deze voorziening inkomensafhankelijk gemaakt.

Overige tegemoetkomingen en fiscale voorzieningen

Alle landen kennen een systeem van beurzen en studieleningen. Beurzen zijn over het algemeen afhankelijk van het ouderlijk inkomen. In Nederland, Duitsland, Denemarken en Zweden worden echter ook studiebeurzen verstrekt die onafhankelijk zijn van het ouderlijk inkomen. De mogelijkheid voor het afsluiten van studieleningen is in alle landen waar daarvan sprake is onafhankelijk van het ouderlijk inkomen. Ook hier neemt Nederland geen uitzonderlijke positie in. In de meeste landen bestaat, in tegenstelling tot Nederland, wel een fiscale voorziening voor de ouders / verzorgers van studenten. Deze voorzieningen zijn over het algemeen afhankelijk van de hoogte van het inkomen en de leeftijd van de student. Ook is er een duidelijke samenhang met de studiefinanciering. Landen die relatief beperkte beursstelsels hebben (Frankrijk, Italië, Oostenrijk en Portugal), vullen dit blijkbaar aan met fiscale faciliteiten voor de ouders.

⁶ Zie bijvoorbeeld *Private bijdragen aan tertiair onderwijs*, CHEPS, 2000.

Internationale verkenning retributies en overheidstegemoetkomingen secundair onderwijs

	Onderwijsretributies	Kosten leermiddelen	Reiskosten	Overige kosten	Levensonderhoud
België (VI)	Geen retributies	Boeken niet, overige leermiddelen wel	Vergoedingen ogv reisafstand	Extra faciliteiten zelf betalen	Beurzen ogv draagkrac
Denemarken	Geen retributies	Geen kosten of kleine bijdrage	Subsidies in hoger sec.onderw.	Extra faciliteiten zelf betalen	Leerlingen vanaf 18 be en lening
Duitsland	Geen retributies	Variatie, doorgaans sterk gesubsidieerd	Regionale services en subsidies	Extra faciliteiten, gratis ongev. Verzek.	Beurzen ogv draagkrac
Finland	Geen retributies	Alle leermiddelen zelf betalen	Gratis vervoer of vergoedingen	Gratis maaltijd	Leerlingen vanaf 17 be en lening
Frankrijk	Geen retributies, soms examengeld	Specifieke boeken zelf betalen	Regionale subsidies en kortingen	Zelf verzekeren, soms lunch vergoed	Nationale en region. Beurzen ogv draagkr.
Italië	In hoger sec.onderw allerlei bijdragen	In sec.onderw alles zelf betalen	Subsidies ogv draagkracht	Lunches vergoed ogv draagkracht	Regionale subsidies
Noorwegen	Geen retributies	Gratis, maar in hoger sec.ondw zelf betalen	Niet, behalve voor leerlingen met beurs	Niets	Beurzen en leningen
Oostenrijk	Publiek niet, private school kleine bijdrage	Publiek leerplichtig gratis, daarna niet Privaat zelf betalen	Leerpl gratis, daarna doelgroep subsidies	Extra faciliteiten en leermiddelen. Gratis ongev. Verzekerd	Specifieke toelagen
Portugal	Geen retributies of symbolisch bedrag	Alles zelf betalen, vergoed ogv draagkr.	Vergoeding ogv draagkracht	Gratis verzekerd (ongev en gezondh)	Doeluitkeringen ogv draagkracht
Spanje	Alleen in sommige private scholen	In postleerpl.onderw zelf betalen	Vergoedingen leerpl. Onderw, daarna niet	Lunches ogv draagkracht	Beurzen ogv draagkrac
Het VK	Vrijwillige bijdrage tot 19. Wel bijdragen in privaat onderwijs	Gratis, in private scholen niet	Vervoersservice ogv afstand	Extra faciliteiten, maar doeluitkeringen	Beurzen ogv draagkrac of voor <i>further educatio</i> .
Zweden	Alleen in private scholen lage retributie	Gratis, op sommige boeken en leerm. Na	Leerpl. gratis, daarna alleen doelgroepen gratis	Gratis maaltijden, extra faciliteiten zelf betalen	Leerlingen vanaf 16 eer beurs, evtueel toeslag
NL	Wel	o.g.v. draagkracht in het normbedrag	o.g.v draagkracht in nhet normbedrag	o.g.v draagkracht in nhet normbedrag	Basisbeurs voor iedereen vanaf 18 jaar, aanvuller beurs o.g.v. draagkrach

Internationale verkenning retributies en overheidstegemoetkomingen hoger onderwijs

Land	Onderwijsretributies	Tegemoetkomingen voor retributies	Reiskosten	Overige tegemoetkomingen	Ge
België	Inschrijvingsgelden	Korting voor beursgerechtigden	Korting voor studenten tot 30 jaar voor bus en trein.	Beperkte beurzen afhankelijk van het inkomen van ouders	Vc en
Denemarken	Geen	-	Korting voor trein en bus voor studenten met beurs en leningen.	Beurzen en leningen onafhankelijk van ouderlijk inkomen.	M: op
Duitsland	Geen	-	Korting voor studenten voor lokaal of regionaal transport.	Beperkte beurzen en/of leningen, onafhankelijk van ouderlijk inkomen.	Ve ve
Spanje	Inschrijfgeld Verschillende retributies per opleidingssoort	Geen tegemoetkoming voor inschrijfgeld. Vrijstelling voor retributies voor beursgerechtigden.	Tot 21 jaar: korting op openbaar vervoer. Voor bepaalde groepen studenten gratis of gereduceerd reizen.	Beurzen en/of leningen, onafhankelijk van ouderlijk inkomen.	Gr un pri
Frankrijk	Inschrijfgeld	Vrijstelling, soms door de staat en soms door de instellingen, voor beursgerechtigden.	Kortingen voor alle studenten voor lokaal of regionaal openbaar vervoer. Gratis vervoer voor beursgerechtigden.	Beperkte beurzen, afhankelijk van inkomen ouders.	M: all
Ierland	Schoolgeld en Inschrijfgeld	Vergoeding voor studenten in eerste jaren die niet doubleren. Vrijstelling beursgerechtigden.	Kortingen voor studenten die lid zijn van de students' union voor bus, trein en vliegtuig.	Beurzen en leningen, afhankelijk van inkomen ouders.	M: op st
Italië	Inschrijfgeld, contributies aan universiteiten en regionale contributies	Gehele of gedeeltelijke vrijstelling voor beursgerechtigden.	Kortingen voor studenten tot 26 jaar voor trein, bus en vliegtuig	Beperkte beurzen, afhankelijk van ouderlijk inkomen.	Gr aff
Oostenrijk	Geen retributies	-	Gratis dagelijks vervoer voor beursgerechtigden en kortingen voor openbaar vervoer voor studenten tot 26 jaar.	Beperkte beurzen, afhankelijk van ouderlijk inkomen.	M: dr; laç un
Portugal	Collegegeld	Vergoeding voor beursgerechtigden in beurs.	Aanvullende beurs voor studenten die lange afstanden moeten reizen van en naar hun instituut.	Beperkte beurzen, afhankelijk van inkomen ouders.	M: va
Finland	Geen retributies	-	Kortingen voor studenten voltijd studenten voor trein, bus en vliegtuig.	Beperkte beurzen, afhankelijk van inkomen ouders	M: un pri
Zweden	Geen retributies	-	Korting voor trein, bus en vliegtuig voor studenten die lid zijn van de bond.	Beurzen en/of leningen, onafhankelijk van het inkomen van de ouders.	La st
Verenigd Koninkrijk	Collegegeld	Voltijdstudenten leveren bijdrage gerelateerd aan draagkracht.	Kortingen voor studentenkaart-houders op trein en bus.	Beurzen afhankelijk en leningen onafhankelijk van inkomen ouders.	La un st
Nederland	Collegegeld	Beursgerechtigden ontvangen inkomensafhankelijke vergoeding in de beurs.	Gratis vervoer voor alle studenten. OV-studentenkaart	Basisbeurs en leningen onafhankelijk, aanvullende beurs afhankelijk van inkomen ouders.	Vc un

Bron: "Key topics in education, volume 1: financial support for students in higher education in Europe" en "Key data on education in Europe, 1999/2000", Europese Commissie.

3 3 Beoordelingskader

Het beoordelingskader voor het onderzoek kan geformuleerd worden in een aantal criteria die de werkgroep relevant acht voor de beoordeling van de verschillende varianten. In dit hoofdstuk worden de criteria geformuleerd die bij de beoordeling van de varianten gehanteerd zullen worden, en eventuele randvoorwaarden die vanuit deze criteria aan de varianten gesteld kunnen worden.

3.1 Het beoordelingskader

Het beoordelingskader is gebaseerd op de doelstellingen en de neveneffecten (positief dan wel negatief) van de verschillende regelingen die in het vorige hoofdstuk zijn behandeld. De criteria die betrekking hebben op de *toegankelijkheid* van het onderwijs en het *profijtbeginsel* hangen samen met de doelstellingen van de regelgeving.

De overige criteria zijn ontleend aan de (neven)effecten van de regelingen, zoals het effect op armoedeval/marginale druk, de ouderafhankelijkheid, de budgettaire effecten, de uitvoeringslasten, de internationale praktijk en overige neveneffecten.

3.2 Toegankelijkheid

De *toegankelijkheid* van het onderwijs wordt gedefinieerd in termen van de inkomenseffecten voor de verschillende gebruikersgroepen en de daarmee samenhangende onderwijsdeelname. De toegankelijkheid van het onderwijs wordt bepaald door de (netto) bijdrage die ouders/studenten bij een bepaald inkomen leveren aan de financiering van hun onderwijs. Het is aannemelijk dat deze netto bijdrage, naarmate het inkomen lager is, een grotere rol speelt bij de deelnamebeslissing van leerlingen, studenten en hun ouders. Een randvoorwaarde zou kunnen zijn dat de toegankelijkheid van het onderwijs voor de lagere inkomens in ieder geval niet afneemt. Bij de beoordeling van de verschillende varianten zullen ook de inkomenseffecten voor andere groepen een rol spelen.

3.3 Profijtbeginsel

Les- en collegegelden vormen een bijdrage van ouders en studenten aan de financiering van de onderwijsinstelling. Twee aspecten zijn van belang, ten eerste het effect van het afschaffen van lesgelden op de vraagfinanciering van de instelling en ten tweede het effect op het profijtbeginsel. Een eerste consequentie van saldering/verrekening van deze bijdrage met een tegemoetkoming is dat een bij uitstek vraagafhankelijk deel van de financiering van de instellingen (les/collegegeld) wegvalt. Saldering/verrekening zou niet mogen leiden tot een daling van de inkomsten van de instellingen. Dit is eenvoudig te bewerkstelligen door de wegvallende ouderbijdragen in de vorm van persoonsvolgende budgetten door te sluizen naar de instellingen. Bij alle varianten zal derhalve worden verondersteld dat het gedeelte van het budget dat nu via les- en collegegeld gefinancierd wordt na saldering door middel van persoonsvolgende budgetten wordt doorgesluisd naar de instellingen, zodat de totale vraagafhankelijke financiering niet afneemt. In dat geval behoeft op dit aspect van het criterium geen toetsing meer plaats te vinden.

Een tweede consequentie is dat ouders en studenten door saldering niet langer (of minder) direct worden geconfronteerd met het feit dat aan het volgen van onderwijs (maatschappelijke) kosten zijn verbonden. Er zijn aanwijzingen dat dit kan leiden tot inefficiënt studie- of studiekeuzegedrag van leerlingen, omdat de student daardoor onvoldoende gedwongen wordt een financiële afweging te

maken.⁷ Het in rekening brengen van een prijs voor het volgen van onderwijs kan ook beargumenteerd worden op basis van verdelingsmotieven: degene die het meeste profiteert, betaalt het meeste (het profijtbeginsel).

Box 3 Voor- en nadelen eigen bijdragen aan onderwijs

Nadelen eigen bijdragen:

- risico voor beperking van toegang, met name voor de lagere inkomensgroepen, waardoor deelname achterblijft en selectie plaatsvindt op basis van het inkomen van de ouders;
- via belasting dragen hoger opgeleiden gemiddeld al meer bij aan de financiering van het onderwijs;

Voordelen eigen bijdragen:

- efficiënter studie en keuzegedrag van studenten omdat zij met de kosten van onderwijs worden geconfronteerd;
- genieten en betalen in één hand; bij pure belastingfinanciering betalen ook mensen die minder of geen onderwijs volgen mee.

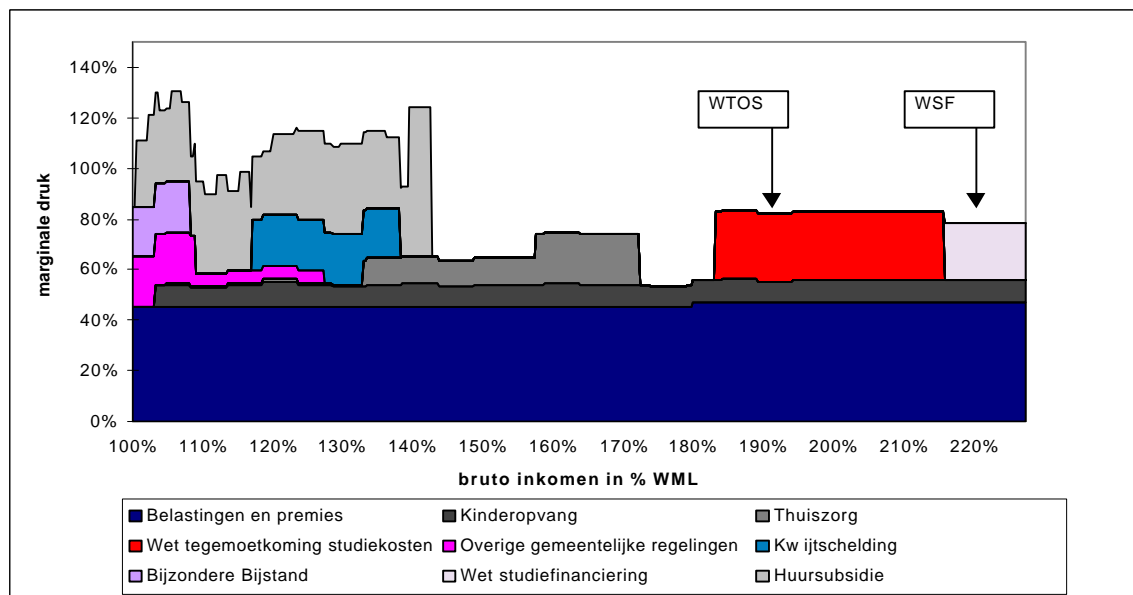
Het afschaffen van les- en collegegelden is geen logische stap als een eventuele toekomstige versterking van het profijtbeginsel wordt overwogen. Het afschaffen van collegegelden kan gevolgen hebben voor de mogelijkheden om collegegelddifferentiatie door te voeren, zoals bijvoorbeeld in de mastersfase van de nieuwe bachelor-mastersstructuur. De beoordeling van het belang hiervan kan overigens per onderwijssoort verschillen, waarbij met name voor het hoger onderwijs de vraag gesteld kan worden hoe saldering van collegegelden zich verhoudt tot recente beleidsontwikkelingen (collegegelddifferentiatie, eventuele introductie profijtbeginsel in de mastersfase).

3.4 Armoedeval/marginale druk

Het effect op de *armoedeval/marginale druk* wordt gedefinieerd als de mate waarin de marginale druk toe- of afneemt door een toe- of afname van inkomensafhankelijke regelingen. Daarbij worden zowel de inkomenseffecten van tegemoetkomingen als die van retributies in de beschouwing opgenomen. Randvoorwaarde is dat de varianten in ieder geval niet leiden tot een hogere marginale druk, en zo mogelijk tot een lagere. Onderstaande figuur geeft het (cumulatieve) effect van de verschillende regelingen op de marginale druk. Zowel WTOS als WSF verhogen de marginale druk vanaf circa 170% WML, waarbij het van belang is op te merken dat de regelingen in de praktijk niet kunnen cumuleren.⁸ Daarnaast blijkt uit de figuur dat beide regelingen niet cumuleren met andere inkomensafhankelijke regelingen (met uitzondering van de tegemoetkoming kinderopvang). Een eerste nuancering is dat deze marginale druk geen belemmering lijkt te zijn voor *onderwijsdeelname*, omdat deze in de betreffende leeftijdsgroep bijna maximaal is (95%). Wel zou deze hogere marginale druk in beperkte mate een rem kunnen zijn voor *arbeidsdeelname*, bijvoorbeeld van een herintredende partner. Anderzijds moet bedacht worden dat deze verhoging van de druk zich maar enkele jaren voordoet, namelijk voor de periode vanaf het 16^e jaar van de schoolgaande kinderen tot aan het einde van hun studie.

⁷ Hoxby "Where should federal education initiatives be directed?", in Koster (1999), "Financing college tuition", blz.38.

⁸ In dat geval worden de inkomensgrenzen van de aanvullende beurs verschoven, zoals weergegeven in de grafiekk.



Marginale druk alleenverdiener met kinderen WTOS en WSF⁹

3.5 Ouderafhankelijkheid

Daarnaast is het effect op de *ouderafhankelijkheid* van leerlingen en studenten van 18 jaar en ouder van belang. Dit hangt enerzijds samen met de omvang van de retributies in vergelijking met de overheidstegemoetkomingen, anderzijds met de vraag hoe de geldstromen lopen (via de ouders of via de leerling). Dit criterium speelt met name een rol voor leerlingen en studenten vanaf 18 jaar (WSF) en is toegevoegd om alle pijlers van de financiering (overheid, ouders en student) bij de beoordeling te betrekken. Ook het belang van dit criterium behoeft enige nuancering. Als de netto bijdrage van het betreffende huishouden aan het onderwijs niet stijgt, hetgeen in beginsel het geval is bij saldering, is er *de facto* geen verandering in de ouderafhankelijkheid. Wel zullen student en ouders na saldering moeten heronderhandelen over de ouderbijdrage die de student ontvangt.

3.6 Budgettaire effecten

Een volgend criterium zijn de *budgettaire effecten* van de varianten, te definiëren in termen van een toe- of afname van de benodigde overheidsbijdrage. De varianten beogen in alle gevallen een vereenvoudiging voor de burger en (daarmee) een beperking van de uitvoeringslasten te bewerkstellingen. Daartegenover kunnen budgettaire effecten staan als gevolg van toenemende (programma) uitgaven. Dergelijke effecten zullen bij de beoordeling van de verschillende varianten worden betrokken.

3.7 Uitvoeringslasten en complexiteit

Daarnaast worden de *uitvoeringslasten* van de variant bij de beoordeling betrokken, te definiëren in termen van de uitvoeringskosten van de IBG en andere uitvoeringsinstanties zoals de SVB, de belastingdienst en de instellingen. Een tweede dimensie van dit criterium betreft de complexiteit van de verschillende regelingen voor de burger. Een daling van de uitvoeringslasten kan dan

⁹ In de grafiek is uitgegaan van een huishouden dat zowel in aanmerking komt voor WTOS als voor WSF. In dat geval wordt de inkomensgrens van de WSF zodanig verschoven dat geen cumulatie van de marginale druk van beide regelingen optreedt. De marginale druk als gevolg van de WSF start dan bij circa 210% WML en loopt verder het inkomensgebouw in, tot ruim 260% WML. Als er alleen maar gebruik gemaakt wordt van WSF (en niet van WTOS), wordt de druk verhoogd op het traject 170-210% WML, vergelijkbaar met de WTOS in de grafiek. Voor tweeverdieners zal de grafiek in grote lijnen vergelijkbaar zijn.

geïnterpreteerd worden als de mate waarin een bepaalde variant leidt tot een vereenvoudiging van en grotere inzichtelijkheid in de bestaande regelgeving voor de burger.

3.8 Internationale praktijk

Ook worden de voorstellen getoetst aan de *internationale praktijk*. Daarbij gaat het met name om de vraag in hoeverre het verplicht stellen van een bijdrage van ouder of student in het onderwijs, in lijn is met de praktijk in andere Europese landen.

3.9 Neveneffecten

Tot slot treden in enkele gevallen nog andere effecten op. Er zijn varianten denkbaar die leiden tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen ouders en scholen, waardoor prikkels voor de verschillende actoren anders komen te liggen. Dit kan een aantal additionele voor- en nadelen hebben. Een concreet voorbeeld van een neveneffect is het feit dat substitutie-effecten kunnen optreden wanneer de lesgeldvergoeding voor bepaalde schoolsoorten wordt afgeschaft en voor andere in stand blijft. Ook is het denkbaar dat bepaalde varianten gegeven de centrale vraag van het onderzoek wel relevant zijn, maar in strijd met lopende beleidsinitiatieven. Neveneffecten zullen waar mogelijk worden benoemd en bij de beoordeling van de varianten worden betrokken.

4 De varianten

In dit hoofdstuk wordt een korte beschrijving van en motivering voor de selectie van de hoofdvarianten gegeven. De werkgroep heeft een groot aantal mogelijke beleidsvarianten globaal beoordeeld op basis van de criteria in het vorige hoofdstuk.

4.1 Overzicht van de mogelijke varianten

In het kader van dit onderzoek zijn er op het gebied van onderwijsretributies twee mogelijkheden: afschaffen van de retributies ofwel verlagen van de retributies. Om het rondpompen van geld te verminderen, wordt tegelijkertijd een tegemoetkoming van de overheid eveneens afgeschaft of verlaagd. Schematisch kunnen de verschillende mogelijkheden voor het salderen van retributies en tegemoetkomingen als volgt worden weergegeven.

	Inkomensafhankelijke regelingen	Generieke regelingen
Les- en cursusgeld	18- : WTOS 18+ : Aanvullende beurs	18- : AKW 18+ : Basisbeurs (fiscaal)
Collegegeld	Aanvullende beurs	Basisbeurs (fiscaal)

De mogelijke varianten zijn op bovenstaande wijze onderscheiden en uitgewerkt. Alle varianten leiden tot inkomenseffecten en budgettaire effecten. Deze effecten kunnen geheel of gedeeltelijk worden gecorrigeerd. Dat kan geschieden door ofwel varianten met elkaar te combineren ofwel door gevolgen op te lossen in fiscale zin.

Wanneer les- en cursusgeld wordt afgeschaft, kan compensatie worden gevonden in WTOS en aanvullende beurs of in de AKW en basisbeurs of via de fiscale weg. Wanneer collegegeld wordt afgeschaft, kan dit worden gecompenseerd door maatregelen in aanvullende beurs of basisbeurs, dan wel fiscaal.

4.1.1 Salderen met inkomensafhankelijke regelingen

Er is een drietal argumenten dat pleit voor het salderen van retributies met specifieke inkomensafhankelijke tegemoetkomingen. Ten eerste zijn deze specifieke regelingen in beginsel bedoeld om de retributies mee te financieren. Het ligt niet in de rede om de tegemoetkoming in stand

te houden als de retributie waarvoor deze is bedoeld wordt afgeschaft. Een tweede argument is dat het gelijktijdig afschaffen van retributies en de daarmee verbonden inkomensafhankelijke specifieke tegemoetkomingen leidt tot een vermindering of het verdwijnen van de marginale druk die deze tegemoetkomingen veroorzaken. Tot slot geldt dat een vereenvoudiging optreedt door het afschaffen van complexe inkomensafhankelijke regelingen. Dit geldt zowel voor de uitvoerende instanties als voor de burger.

Argumenten die tegen het salderen met inkomensafhankelijke regelingen pleiten zijn de volgende. Ten eerste doen zich inkomenseffecten voor. De hogere inkomens die in de huidige systematiek geen tegemoetkoming ontvangen gaan er op vooruit omdat zij de retributies niet langer behoeven te betalen. Dit impliceert ook dat een dergelijke saldering budgettaire gevolgen heeft. De netto bijdrage van ouders aan het onderwijs neemt af, en de overheid betaalt meer aan het onderwijs.

4.1.2 Salderen met generieke regelingen

Er zijn ook argumenten die pleiten voor het salderen van retributies met generieke regelingen. Zowel retributies als generieke tegemoetkomingen zijn inkomensafhankelijk, waardoor er in beginsel geen inkomenseffecten optreden. Er vindt een technische verrekening plaats die tot een vereenvoudiging en beperking van de uitvoeringslasten leidt. Vanuit dit perspectief ligt saldering van retributies met generieke regelingen voor de hand.

Anderzijds blijven op deze wijze de inkomensafhankelijke regelingen die bedoeld zijn om de retributies te financieren in stand, terwijl de retributie zelf wordt afgeschaft. Ook de hogere marginale druk en de uitvoeringslasten die gemoeid zijn met deze specifieke regelingen blijven onveranderd. Een randvoorwaarde voor een inkomens- en budgetneutrale saldering van retributies met een generieke regeling is dat de groepen die momenteel retributies betalen en in aanmerking komen voor de generieke regeling identiek zijn. Dat is niet altijd het geval.

4.1.3 Fiscaliteit

Tenslotte kunnen de effecten van het afschaffen van lesgelden gecorrigeerd worden via de fiscaliteit. Maatregelen in de fiscale sfeer hebben het voordeel dat zij gebruikt kunnen worden om budgetneutraliteit te bewerkstelligen en/of inkomenseffecten van maatregelen te corrigeren. Met generiek beleid, bijvoorbeeld het verhogen van de belastingtarieven, kunnen de budgettaire effecten van de maatregelen worden opgevangen. Daarnaast kunnen – in aanvulling op andere maatregelen – ook specifieke compensaties plaatsvinden door bijvoorbeeld de kinderkorting te wijzigen of door andere heffingskortingen te introduceren. Met behulp van dergelijke instrumenten kan ook een poging gedaan worden de inkomenseffecten van verschillende maatregelen te corrigeren. Een laatste voordeel van fiscaliseren van inkomensafhankelijke regelingen is dat (cumulatie van) de marginale druk van deze regelingen zichtbaar wordt, hetgeen stroomlijning van regelingen vereenvoudigt.

Fiscale maatregelen hebben een aantal nadelen. Wederom geldt het argument dat de inkomensafhankelijke regelingen die bedoeld zijn om de retributies te financieren in stand blijven, terwijl de retributie zelf wordt afgeschaft. Generieke fiscale maatregelen verschuiven de financiering van het onderwijs naar groepen belastingbetalers die er niet direct profijt van ondervinden. Ten aanzien van compensatie via specifieke fiscale regelingen geldt een aantal praktische bezwaren (niet iedereen betaalt belasting, in een aantal gevallen zal overgegaan dienen te worden op uitbetaling van heffingskortingen, etc.) . Dit pleit ervoor maatregelen in de fiscale sfeer wel te beschouwen in aanvulling op andere varianten waarin gesaldeerd wordt, maar niet als een op zichzelf staande variant.

4.2 Hiërarchie van de varianten

Op basis van de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden voor saldering is de werkgroep gekomen tot de volgende hiërarchie in de uitwerking van de varianten.

Uitgangspunt voor iedere variant is saldering met de *specifieke, inkomensafhankelijke regelingen* die bedoeld zijn om de betreffende retributie te bekostigen. Daarvoor zijn twee belangrijke argumenten.

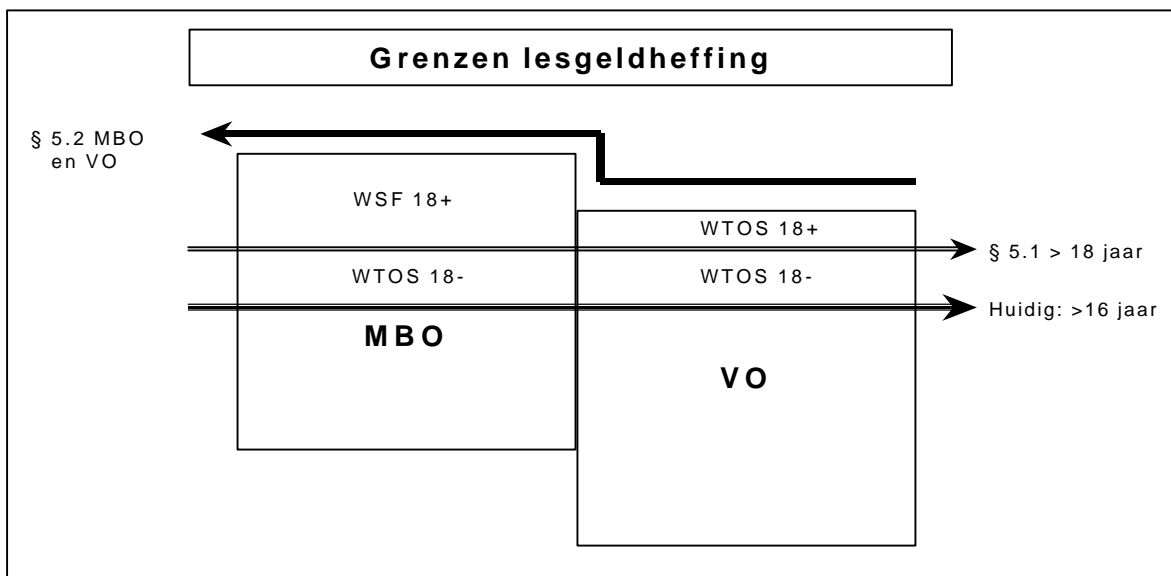
Ten eerste is moeilijk uit te leggen dat de retributie wordt afgeschaft, terwijl de daaraan gekoppelde tegemoetkoming volledig intact blijft. Daarnaast is een additioneel voordeel van het afschaffen of beperken van deze inkomensafhankelijke regelingen, dat de marginale druk beperkt wordt. Voor iedere variant wordt dus gestart met het beschrijven van de consequenties van saldering met een specifieke regeling. Voor de lesgelden is dat de lesgeldvergoeding in de WTOS en de aanvullende beurs voor BOL-studenten. Voor de collegegelden is dit de aanvullende beurs in de WSF.

Salderen van retributies met specifieke tegemoetkomingen leidt zoals hiervoor is aangegeven tot inkomens- en budgettaire effecten. In tweede instantie zal daarom bezien worden in hoeverre de saldering met specifieke tegemoetkomingen kan worden aangevuld met aanpassing van generieke regelingen en de maatregelen in de fiscale sfeer om de inkomens- en budgettaire effecten van de saldering te corrigeren. Voor de lesgelden komen als generieke regelingen de AKW en de basisbeurs in aanmerking, voor de collegegelden de basisbeurs.

De werkgroep heeft ervoor gekozen niet verder in te gaan op een generieke verhoging van de belastingtarieven om varianten te financieren. Dit staat immers gelijk aan een financiering van varianten uit algemene middelen, en daarvoor is hier niet gekozen. Wel zal in voorkomende gevallen aandacht besteed worden aan specifieke aangrijpingspunten in het fiscaal stelsel om inkomens- dan wel budgettaire effecten te compenseren.

5 Lesgelden

Om te komen tot een balansverkorting met betrekking tot de lesgelden, kan een aantal verschillende mogelijkheden worden uitgewerkt. Onderstaande figuur geeft de mogelijkheden kort weer.



In dit hoofdstuk worden allereerst twee varianten voor de lesgeldheffing behandeld, te weten het afschaffen van het lesgeld tot 18 jaar (paragraaf 5.2), en het afschaffen van het lesgeld in zowel VO als MBO (5.3). De werkgroep heeft afgezien van varianten waarin de grens voor lesgeldheffing tussen schoolsoorten wordt gelegd. Een dergelijke variant leidt mogelijk tot substitutie tussen onderwijssoorten en geeft het ongewenste signaal dat de publieke bekostiging van schoolsoorten verschilt. Tenslotte wordt in een derde variant de mogelijkheid beschreven om ook de tegemoetkoming in de schoolkosten van de WTOS af te schaffen (5.4).

Zoals naar voren komt uit de bovenstaande figuur, is in de eerste variant alleen de WTOS 18- bij de saldering betrokken. In de tweede variant zal in aanvulling daarop ook worden nagegaan wat de mogelijkheden zijn voor saldering met de WSF voor deelnemers in het MBO vanaf 18 jaar. De door de werkgroep ontwikkelde varianten worden beoordeeld aan de hand van de beoordelingscriteria, waarbij de budgettaire en inkomenseffecten zoveel mogelijk gekwantificeerd worden. Als eerste wordt steeds beschreven wat de gevolgen zijn van saldering met de inkomensafhankelijke maatregelen. Vervolgens worden combinaties met saldering met generieke tegemoetkomingen uitgewerkt.

5.1 Afschaffen lesgeld tot 18 jaar

In deze variant moet de leerling in het VO en MBO lesgeld gaan betalen vanaf 18 jaar, in plaats van de huidige situatie waarbij het lesgeld betaald moet worden vanaf 16 jaar. Voor het schooljaar 2001/2002 bedraagt het lesgeld f 1878,-. Jaarlijks ontvangt de overheid van de groep leerlingen van 16 tot 18 jaar in het VO en MBO circa 450 mln aan lesgeld.

In zijn algemeenheid draagt deze variant bij aan de *toegankelijkheid* van het VO en MBO, omdat de lesgelden worden afgeschaft. Voor zover lesgelden een reële belemmering voor de toegang tot deze onderwijssoorten vormen, is dit positief te waarderen. Daarbij dient echter aangetekend te worden dat er geen echte indicaties zijn dat de toegankelijkheid een probleem is, gegeven de hoge onderwijsdeelname in de betreffende leeftijdsgroepen (circa 95% van de 16 en 17 jarigen volgt onderwijs).

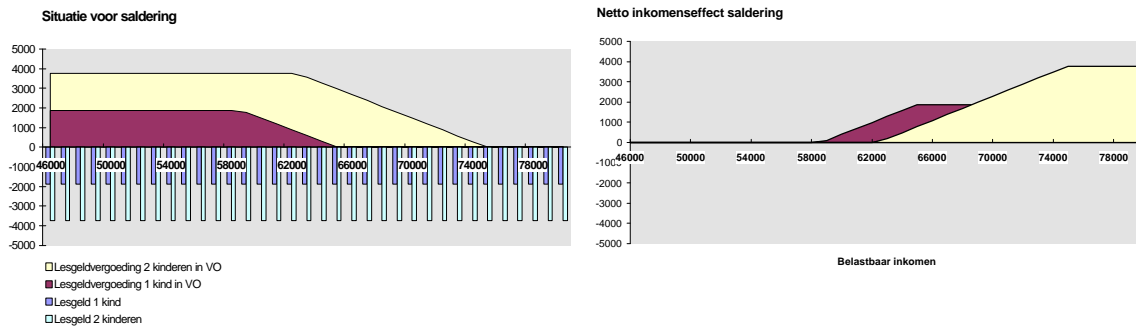
Op het criterium *profijtbeginnsel* scoort deze variant niet goed, omdat het inzicht in de kosten van het onderwijs en de bijdrage van ouders daaraan dalen.

Tenslotte leidt het afschaffen van de les gelden ertoe dat het Nederlandse retributiebeleid voor het voortgezet onderwijs beter in de pas loopt met de meerderheid van andere Europese landen. In de meeste Europese landen is voor het post-leerplichtig secundair onderwijs geen les geld verschuldigd.

5.1.1 Salderen met de specifieke les geldvergoeding in de WTOS

Om de budgettaire gevolgen te beperken, kan worden gesaldeer met de les geldvergoeding in de WTOS. Als het les geld wordt afgeschaft ligt deze stap voor de hand, omdat de les geldvergoeding in de WTOS specifiek bedoeld is om het les geld te compenseren.

Het effect van saldering van les gelden met de WTOS voor gezinnen in verschillende huishoudens- en inkomenssituaties is zichtbaar gemaakt in onderstaande figuur. Aan de linkerzijde staat de huidige situatie, met een inkomensafhankelijke tegemoetkoming die samenhangt met het aantal kinderen. Voor inkomens vanaf f59.000,- wordt de les geldvergoeding in de WTOS langzaam afgebouwd, tot een niveau van circa f65.000 voor gezinnen met één kind en ruim f74.000 voor gezinnen met twee kinderen.¹⁰ Aan de rechterzijde staat het netto effect van saldering, en is het inkomensvoordeel weergegeven bij uiteenlopende inkomensniveaus.



Inkomenseffecten afschaffen les geldvergoeding WTOS en afschaffen les gelden, 1 of 2 kinderen in het VO

Het gelijktijdig afschaffen van les gelden voor 16/17 jarigen in het VO en het MBO, en de les geldvergoeding in de WTOS heeft positieve inkomenseffecten voor gezinnen met één kind en een belastbaar inkomen vanaf f59.000.-. Het maximale voordeel is gelijk aan het les geld in 2001 (f1.878). Dit geldt in sterkere mate naarmate het aantal kinderen groter is. Het voordeel voor ouders met één kind in het MBO begint bij een inkomen van f. 61.000 omdat de tegemoetkoming in de schoolkosten hoger is. Ouders met drie kinderen in het MBO gaan er daardoor pas vanaf f.74.000 op vooruit. Zoals blijkt uit het voorgaande wordt door saldering van WTOS met les gelden de *marginale druk* op het inkomenstraject f59.000 tot f75.000 beperkt, afhankelijk van het aantal kinderen en de schoolsoort. De huidige WTOS verhoogt de marginale druk op dit traject immers met 30%, gelijk aan het kortingspercentage van de glijdende schaal. Het afschaffen van de inkomensafhankelijke les geldvergoeding in de WTOS leidt op dit traject tot een verlaging van de marginale druk met dit percentage. In het VO en MBO gaat het om een groep van circa 55.000 leerlingen (ruim 20% van de populatie) waarvan de ouders een gedeeltelijke les geldvergoeding in de WTOS ontvangen, en zich dus op het aangegeven inkomenstraject bevinden.

¹⁰ Bij een gezin met 1 kind in het vo start de afbouw bij een inkomen van f59.000, als de tegemoetkoming in de schoolkosten gelijk is aan 0 (deze wordt met 30% gekort vanaf f54.982). Voor een gezin met 2 kinderen in het vo loopt de afbouw van de tegemoetkoming in de overige studiekosten verder het inkomensgebouw in, namelijk tot f63.000. Vanaf daar start dan ook de afbouw van de les geldvergoeding met een kortingspercentage van 30%.

Saldering van les gelden en WTOS heeft in beginsel geen effect op de *ouderafhankelijkheid*, omdat de ouders zowel de les gelden betalen als de les geldvergoeding in de WTOS ontvangen.

Wanneer deze variant wordt ingevoerd, derft de overheid 450 mln. gulden aan inkomsten uit het les geld. Daartegenover staan bijna 220 mln. lagere uitgaven uit hoofde van de WTOS. Per saldo komt het budgettaire beslag van de variant daarmee rond de 230 mln. gulden. Ook daalt de uitvoeringslast van de IBG met circa 9 mln.

5.1.2 Combinatie met generieke regelingen: AKW en fiscale instrumenten

Om de inkomenseffecten van het afschaffen van de les gelden en de les geldvergoeding beter te spreiden zou deze gecombineerd kunnen worden met een verlaging van de kinderbijslag en/of verhoging van de fiscale kinderkorting. Hiermee kunnen de positieve inkomenseffecten gespreid worden over de lagere en hogere inkomens.

Het afschaffen van het les geld en les geldvergoeding levert in eerste instantie een voordeel op voor de inkomens vanaf f59.000 (zie 5.1.1.). Vervolgens wordt voor alle gezinnen met kinderen in de leeftijd 16-18 jaar de kinderbijslag verlaagd. De budgettaire ruimte die dit oplevert wordt gebruikt om de inkomensafhankelijke fiscale kinderkorting voor de lagere inkomens (tot f60.000) met kinderen in de leeftijd van 16-18 jaar te verhogen. De verschuiving maakt het mogelijk om de positieve inkomenseffecten van de afschaffing van WTOS en les gelden voor de hogere inkomens beter te spreiden over alle inkomensgroepen. Het voordeel voor de hogere inkomens neemt immers af naarmate de verlaging van de kinderbijslag groter is. Met deze verlaging kan de verhoging van de fiscale kinderkorting voor de lagere inkomens worden gefinancierd.

Er is echter een aantal belangrijke nadelen aan deze variant. Zowel de kinderkorting als de kinderbijslag zullen gedifferentieerd moeten worden naar de leeftijd van het kind, omdat de wijzigingen alleen dienen te gelden voor kinderen waarvoor in de huidige situatie les geld wordt betaald. Anders gaan de hogere inkomens met kinderen beneden de 16 jaar er sterk op achteruit. Er is daardoor nauwelijks meer sprake van een vereenvoudiging. Dit wordt verergerd doordat de kinderkorting in dat geval *per kind* (van 16-18 jaar) zal moeten gaan gelden, omdat dit voor de kinderbijslag en het les geld ook geldt. Bovendien neemt de marginale druk rond het modale inkomen sterk toe als gevolg van de verhoging van de kinderkorting. Een van de voordelen van het salderen van les gelden en WTOS wordt daarmee teniet gedaan.

5.1.3 Leerlingen in VO van 18 jaar en ouder

In het VO is een groep leerlingen van 18 jaar en ouder. Het betreft hier een zeer kleine groep (30.000 leerlingen) die veelal gedurende het laatste jaar op het VO 18 jaar worden en pas vanaf dat moment een basistoelage ontvangen (WTOS 18+). Omdat het een heel kleine groep betreft die vaak ook nog maar een zeer korte tijd gebruik maakt van de regeling, wordt bij het uitwerken van de varianten geen aandacht besteed aan deze groep leerlingen in het VO.

5.2 Afschaffen les geld in het gehele VO en MBO

In deze variant wordt het les geld afgeschaft voor het gehele voorgezet onderwijs en het MBO. In aanvulling op de consequenties van de variant uit de voorgaande paragraaf, wordt het les geld in deze variant ook afgeschaft voor leerlingen van 18 jaar en ouder in het VO en MBO. Vanaf 18 jaar vervalt de kinderbijslag en ontvangen de ouders ook geen tegemoetkomingen meer via de WTOS. De deelnemers in het MBO ontvangen een basisbeurs en afhankelijk van het inkomen van de ouders een aanvullende beurs. De kleine groep leerlingen in het VO die ouder is dan 18 jaar ontvangt naast de (inkomensafhankelijke) les geldvergoeding een basistoelage uit hoofde van de WTOS 18+ in plaats van de kinderbijslag.

Als de lesgelden in het gehele VO en MBO wordt afgeschaft, derft de overheid in totaal circa f 830 mln. gulden. Ten opzichte van de variant in 5.1. derft de overheid dus nog eens 380 mln. aan lesgelden die door deelnemers ouder dan 18 jaar in het MBO en VO worden betaald. Als de lesgelden in het MBO worden afgeschaft zijn er goede argumenten om ook de cursusgeld (voor leerlingen in deeltijdopleidingen en vanaf 18 jaar in de BBL) in het MBO af te schaffen. Afschaffen van lesgeld bij gelijkblijvend cursusgeld geeft immers het signaal dat opleidingen in voltijd (BOL) meer publieke financiering krijgen dan opleidingen in deeltijd of combinaties van werken en leren (BBL), hetgeen kan leiden tot (ongewenste) substitutie-effecten. Anderzijds is het zo dat tegenover de cursusgeld geen tegemoetkoming staat omdat aangenomen wordt dat deze gefinancierd wordt uit het salaris en/of door de werkgever. Dit zou een argument kunnen zijn om de cursusgeld te laten bestaan. In ieder geval zal hier een keuze gemaakt moeten worden. Als besloten wordt tot het afschaffen van de cursusgeld is dus geen saldering mogelijk. De totale inkomsten uit cursusgeld bedragen 100 mln. Mocht besloten worden tot afschaffen van de cursusgeld dan zullen de negatieve budgettaire effecten van alle varianten voor het MBO dus met 100 mln. gulden verhoogd moeten worden. Voor wat betreft de *toegankelijkheid* geldt ook hier dat deze hoger wordt, gelijktijdig opmerkend dat in de huidige situatie de toegankelijkheid gegarandeerd wordt geacht, gezien het hoge deelnamepercentage in deze leeftijdscategorie.

Net als bij de vorige variant kan worden gesteld dat het *profijtbeginsel* minder wordt en dat Nederland beter in de pas loopt met de rest van Europa wanneer het lesgeld wordt afgeschaft.

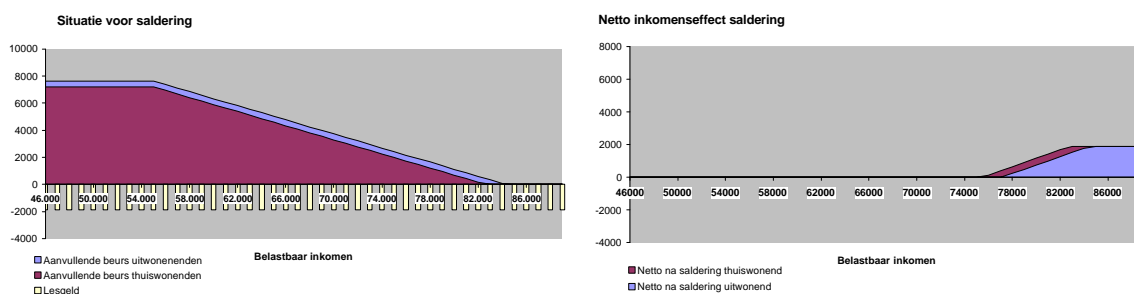
Tenslotte is er een negatief *neveneffect* van het volledig afschaffen van lesgeld in het VO en MBO. Saldering benadeelt de aangewezen private aanbieders van voorgezet en beroepsonderwijs (zoals Lusac college, LOI, Schoevers). Deelnemers die een aangewezen opleiding volgen aan een particuliere, aangewezen instelling komen wel in aanmerking voor studiefinanciering. Aangewezen instellingen komen echter niet in aanmerking voor publieke bekostiging, en dus ook niet voor publieke financiering van het afschaffen van lesgeld. Gevolg is dat een deelnemer die een opleiding volgt aan een dergelijke instellingen wel geconfronteerd wordt met een forse verlaging van de studiefinanciering en niet met een verlaging van de prijs van de opleiding, terwijl de publieke concurrent gratis wordt.

In het vervolg van deze paragraaf wordt in eerste instantie beschreven wat de gevolgen zijn van saldering met de inkomensafhankelijke tegemoetkoming voor deelnemers van 18 jaar en ouder in het MBO, de aanvullende beurs. Vervolgens komt saldering met een generieke tegemoetkoming, i.c. de basisbeurs, aan de orde.

5.2.1 Salderen lesgeld MBO met specifieke aanvullende beurs

Zoals gesteld, wordt in deze variant aanvullend op het afschaffen van lesgeld en lesgeldvergoeding in WTOS (paragraaf 5.1) ook het lesgeld voor leerlingen vanaf 18 jaar afgeschaft. Het lesgeld voor leerlingen van 18 jaar en ouder in het MBO kan verrekend wordt met de inkomensafhankelijke *aanvullende beurs*. Deze aanvullende beurs bevat een component die bedoeld is voor de betaling van lesgeld. De maximale aanvullende beurs (f7.629 per jaar) wordt in dit geval verlaagd met f1.878 tot f5.751.

Ruim 90.000 leerlingen in het MBO ontvangen een aanvullende beurs. Deze aanvullende beurs is over het algemeen (voor 75.000 leerlingen) hoger dan het lesgeld, zodat voor deze groep geen inkomenseffecten optreden. Voor de overige leerlingen treedt een inkomensverbetering op. De aanvullende beurs voor deze leerlingen hangt af van het inkomen, en dit geldt dus eveneens voor de mate waarin zij voordeel ontvangen van de verrekening.



Overzicht inkomenseffecten saldering lesgeldten met aanvullende beurs in MBO

Naarmate het inkomen van de ouders hoger is (en de huidige aanvullende beurs lager) is het inkomensvoordeel groter. Dit voordeel begint vanaf een inkomen groter dan $f76.000$ per jaar, en is maximaal vanaf een inkomen van circa $f84.000$. Daar is het voordeel gelijk aan de lesgeldvergoeding van $f1.878$.

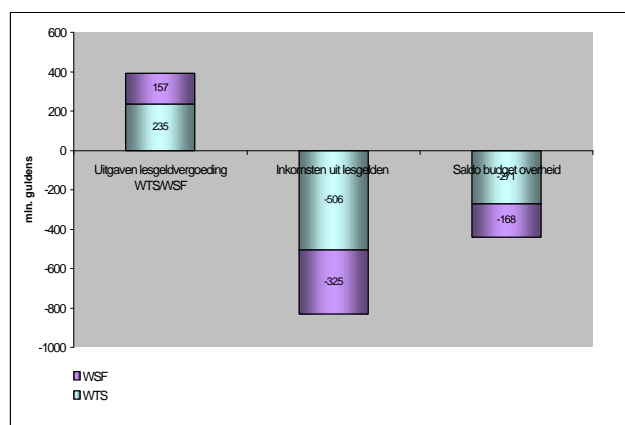
Voor deze groep ouders/leerlingen, van wie de huidige aanvullende beurs lager is dan het lesgeld, neemt de *marginale druk* af. Zij worden immers niet langer geconfronteerd met de inkomensafhankelijke aanvullende beurs. Dit is analoog aan de gevolgen van het afschaffen van de lesgeldvergoeding in de WTOS. Voor de ouders/leerlingen waarvan de huidige aanvullende beurs *hoger* is dan het lesgeld (inkomen < $f77.000$) blijft de marginale druk ongewijzigd, zoals ook blijkt uit bovenstaande figuur.

Saldering van lesgeldten en de aanvullende beurs heeft geen gevolgen voor de *ouderafhankelijkheid*, omdat lesgeldten in de huidige situatie al verrekend worden met de aanvullende beurs. Ook voor deelnemers zonder aanvullende beurs heeft een en ander geen gevolgen voor de ouderafhankelijkheid.

Het *budgettaire effect* kan gesplitst worden in het effect als gevolg van saldering met de WTOS en het effect als gevolg van saldering met de WSF.

Effect salderen met aanvullende beurs

Voor de WTOS resulteert een negatief saldo van 270 mln.. De verschillen ten opzichte van de variant in 5.1 worden veroorzaakt doordat nu ook de leerlingen ouder dan 18 in het VO geen lesgeldten meer betalen en geen lesgeldvergoeding meer ontvangen. Voor de WSF ontstaat een negatief saldo van 170 mln. omdat voor bijna de helft van de populatie in het MBO het lesgeld wordt afgeschaft zonder dat dit gecompenseerd wordt met een verlaging van de aanvullende beurs.



In totaal komt het saldo daarmee op bijna -440 mln. Als besloten wordt ook het cursusgeld af te schaffen loop dit op tot -540 mln.

De *uitvoeringslasten* van de IBG nemen in deze variant af. De lesgeldvergoeding in de WTOS wordt geheel afgeschaft, de inning van lesgeldten in het VO en het MBO vervalt. De uitvoeringslast bij de uitkering van de aanvullende beurs neemt licht af, omdat de 17.000 leerlingen met een aanvullende beurs die lager is dan het lesgeld niet langer in aanmerking komen voor een aanvullende beurs. Dit zal een besparing op de uitvoeringslasten bewerkstelligen van circa 12 mln. gulden. Het merendeel van de tegemoetkomingen uit hoofde van de aanvullende beurs wordt echter alleen maar verlaagd.

Tenslotte heeft deze variant een mogelijk *neveneffect*. Het is denkbaar dat het afschaffen van lesgeld in het MBO leidt tot substitutie van leerlingen van het HBO naar het MBO en van particulier naar publiek onderwijs. Dit hangt uiteraard af van het al dan niet uitvoeren van de balansverkortings voor het hoger onderwijs. Als alleen gekozen wordt voor het afschaffen van de lesgeld in het MBO zal een verschuiving kunnen optreden van de studiekeuze van prijsgevoeliger leerlingen van HBO naar MBO.

5.2.2 Combinatie met generieke regeling: de basisbeurs

Het afschaffen van de lesgeld voor leerlingen van 18+ in het MBO kan ook gesaldeerd worden met een combinatie van de aanvullende en de basisbeurs (WSF) voor leerlingen in het MBO. Salderen met een combinatie van aanvullende en basisbeurs heeft het voordeel dat de budgettaire effecten van de variant in 5.2.1. beperkt kunnen worden.

Leerlingen in het MBO die ouder zijn dan 18 jaar ontvangen een basisbeurs. Deze basisbeurs bedraagt voor uitwonenden f 5.010,- en voor thuiswonenden f 1.332,- per jaar. Deze bedragen zijn voor alle leerlingen gelijk, ongeacht het inkomen van de ouders. In deze variant wordt de basisbeurs voor thuiswonenden afgeschaft. De basisbeurs voor uitwonenden en het lesgeld worden verlaagd met een bedrag ter grootte van de basisbeurs voor thuiswonenden. Daarna resteert een lesgeld van bijna 545 gulden. Vervolgens wordt dit resterende lesgeld afgeschaft en de aanvullende beurs voor uit- en thuiswonenden met dit bedrag van f 545 verlaagd. De inkomenseffecten van deze variant zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Deelnemers in het MBO met een basis en een aanvullende beurs ondervinden geen inkomenseffecten. De verlaging van de aanvullende respectievelijk de basisbeurs is exact gelijk aan het lesgeld dat niet meer betaald hoeft te worden. Deelnemers zonder aanvullende beurs, waarvan het ouderlijk inkomen na de verlaging van de aanvullende beurs boven de f 82.000 ligt, gaan erop vooruit. De hogere inkomens ondervinden dus positieve inkomenseffecten van deze variant. De *marginale druk* als gevolg van de aanvullende beurs wordt enigszins beperkt omdat het niveau van de aanvullende beurs wordt verlaagd. Hierdoor neemt de lengte van het inkomenstraject waarop deze zich voordoet in beperkte mate af (van f 55.000-84.000 naar f 55.000-82.000).

Inkomenseffecten afschaffen lesgeld en salderen met basis- en aanvullende beurs

	Basis- en aanvullende beurs		Alleen basisbeurs	
	Thuiswonend	Uitwonend	Thuiswonend	Uitwonend
Afschaffen lesgeld	1878	1878	1878	1878
Korting AB ¹¹	-545	-545	-	-
Korting BB	-1333	-1333	-1333	-1333
Netto	0	0	545	545
Resterende BB	0	3678	0	3678
Resterende AB	6655	7084	-	-

¹¹ Voor studenten met een aanvullende beurs zal deze variant in de huidige systematiek (waarin de aanvullende beurs een sluitpost is) leiden tot verlaging van de aanvullende beurs met f 545,- hetgeen betekent dat voor deze groep geen positief inkomenseffect bestaat. Dit kan eventueel wel bereikt worden door de rentedragende lening met dit bedrag te verlagen en de aanvullende beurs intact te laten. Op die wijze is er ook geen effect op de marginale druk.

Saldering van les gelden en WSF heeft mogelijk wel gevolgen voor de *ouderafhankelijkheid*, in de gevallen waarin de ouders wel de les gelden betalen en de studenten geen aanvullende beurs ontvangen. Verrekening van les geld en basisbeurs leidt er toe dat de inkomenspositie van de ouder verbetert, terwijl die van de student verslechtert, zodat deze gedwongen is opnieuw te onderhandelen met zijn ouders.

De *budgettaire effecten* zijn beperkt ten opzichte van de vorige variant omdat nu ook een deel gekort wordt op de basisbeurs. Als de les gelden worden afgeschaft derft de overheid ruim 830 mln. gulden, waarvan circa 325 mln. betaald wordt door WSF gerechtigden.

Budgettaire effecten afschaffen les geld en salderen met aanvullende en basisbeurs

	WSF	WTOS	TOTAAL
Gederfde les gelden	-325	-506	-831
Minder AB	49	-	49
Minder BB	223	-	223
Minder WTOS	-	235	235
Saldo	-53	-271	-325

Op de uitgaven uit hoofde van de WTOS (18- en 18+) wordt evenals in de vorige variant ruim 230 mln. gulden bespaard. De korting op de aanvullende beurs levert in totaal ongeveer 50 mln. gulden op, gecorrigeerd voor deelnemers met een aanvullende beurs die lager is dan de korting van f545. De besparing die wordt bereikt met de korting op de basisbeurs komt op ruim 220 mln. Per saldo komt de variant daarmee op een tekort van bijna 330 mln. gulden. Als ook het cursusgeld wordt afgeschaft derft de overheid nog eens 100 mln. gulden extra en komen de budgettaire effecten op ruim -430 mln. gulden.

De *uitvoeringslasten* van de IBG nemen af. De les geldvergoeding in de WTOS wordt geheel afgeschaft, de inning van les gelden in het vo vervalt geheel. De inning van les gelden in het MBO vervalt geheel, evenals de uitkering van de thuiswonende basisbeurs aan ruim 120.000 leerlingen in het MBO. Dit zal een besparing op de uitvoeringslasten van les geldinning bewerkstelligen van circa 12 mln. gulden.

5.3 Afschaffen les gelden en tegemoetkoming schoolkosten

In deze variant wordt in aanvulling op de afschaffing van les gelden en les geldvergoeding conform de variant in 5.2 ook de tegemoetkoming in de schoolkosten afgeschaft. Daarmee wordt in feite de gehele WTOS afgeschaft. Er zijn verschillende mogelijkheden om het verdwijnen van deze tegemoetkoming te compenseren. Ten eerste zou de tegemoetkoming voor de schoolkosten gefiscaliseerd kunnen worden door een verhoging van de specifieke en inkomensafhankelijke kinderkorting. Dit wordt uitgewerkt in paragraaf 5.3.1.

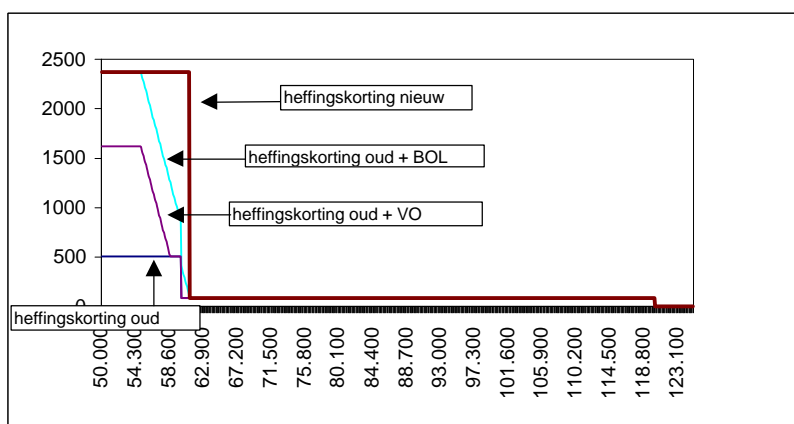
Een tweede mogelijkheid is de tegemoetkoming in de schoolkosten af te schaffen en een generiek budget voor elke leerling beschikbaar te stellen aan de scholen in de vorm van een verhoging van de lump sum vergoeding. Scholen kunnen daarmee de leermiddelen aanschaffen conform de situatie in het primair onderwijs. Alternatief is de tegemoetkoming generiek toe te voegen aan de kinderbijslag. Technisch maakt het voor de uitwerking van de variant weinig uit voor welke oplossing gekozen wordt. Hierna zal worden uitgegaan van decentralisering, omdat dit mogelijke additionele voordelen heeft. Deze variant wordt uitgewerkt in paragraaf 5.3.2.

5.3.1 Fiscaliseren tegemoetkoming schoolkosten

Een eerste uitwerking van deze variant is het *specifiek fiscaliseren* van de tegemoetkoming in de schoolkosten. In aanvulling op het afschaffen van de lesgelden wordt de WTOS *volledig* afgeschaft, inclusief de tegemoetkoming voor de schoolkosten. Ter compensatie van de tegemoetkoming in de schoolkosten wordt tegelijkertijd de kinderkorting voor 12 tot 18-jarige kinderen in de loon- en inkomstenbelasting voor inkomens beneden de f 61.000,- verhoogd met de normbedragen voor de schoolkosten. De inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de schoolkosten wordt zo gefiscaliseerd. Er zijn verschillende uitwerkingen van deze variant mogelijk, die afhankelijk zijn van de mate waarin de huidige systematiek van de tegemoetkoming in de overige studiekosten van de WTOS wordt benaderd in het fiscale stelsel. Naarmate deze systematiek nauwkeuriger wordt benaderd zijn de individuele inkomenseffecten kleiner, maar de voordelen in termen van vereenvoudiging en uitvoeringskosten eveneens.¹²

Daarom wordt in deze paragraaf een variant uitgewerkt waarin tegelijk met de fiscalisering een vereenvoudiging wordt doorgevoerd. De kinderkorting wordt in deze variant alleen afhankelijk gemaakt van het inkomen en het aantal en de leeftijd van de kinderen. De kinderkorting voor huishoudens met een inkomen beneden de 61.000 en kinderen in de leeftijdsgroep 12-18 jaar wordt verhoogd met de tegemoetkoming in de schoolkosten in het BOL (1.863). Dat is nauwelijks een additionele uitvoeringslast voor de belastingdienst, want de leeftijd wordt nu ook al bijgehouden.

De inkomenseffecten van de variant zijn uiteraard afhankelijk van de precieze uitwerking. In de meest eenvoudige vorm word het inkomenstraject van de kinderkorting verlengd tot f.61.000, de korting beneden dit inkomen verhoogd met f.1.863 (tegemoetkoming BOL) en de leeftijdsgrens verhoogd naar



18 jaar. De inkomenseffecten zijn kort samengevat in onderstaande grafiek en tabel.

Effect fiscaliseren tegemoetkoming schoolkosten

In de grafiek is de huidige kinderkorting weergegeven. Deze bedraagt f.500 tot een inkomen van f.60.000 en daarna f.80 tot een inkomen van f.120.000. Vervolgens is het gecumuleerde effect van deze heffingskorting en de tegemoetkoming in de overige studiekosten voor het VO en de BOL weergegeven. Beide liggen vast op een niveau van respectievelijk f.2.370 (1.863+507) en f.1.630 (1.122+507) tot een inkomen van f.55.000 en dalen tot 0 bij een inkomen van respectievelijk f.61.000

¹² Als de regeling geheel wordt gekopieerd in fiscaliteit kost dit bijna 340 mln. Omdat de kinderkorting in dat geval per kind uitbetaald zal worden en doorloopt tot 18 in plaats van 16 jaar. Aangezien het aantal kinderen in de betreffende leeftijdscategorie bijna twee maal zo hoog is als het aantal huishoudens, verdubbelt het budgettaire beslag van de kinderkorting als deze per kind uitbetaald wordt. Er is dan nauwelijks sprake van een vereenvoudiging. De huidige WTOS wordt gekopieerd in de fiscaliteit; de belastingdienst moet nu met alle instellingen uitwisselen welke leerlingen waar ingeschreven staan. In feite wordt de uitvoeringslast overgeheveld van IBG naar belastingdienst.

en f.59.000. Tenslotte geeft de buitenste lijn het effect weer van de verhoging van de heffingskorting en gelijktijdige beperkte verlenging van het inkomenstraject. Het is eenvoudig te zien dat er in beginsel geen negatieve inkomenseffecten zijn. De positieve effecten zijn het grootst voor diegenen die momenteel niets ontvangen (niet schoolgaanden van 16/17 jaar), en vervolgens voor degenen die in de huidige situatie alleen de kinderkorting ontvangen.¹³

Daarnaast zijn er positieve effecten voor huishoudens met schoolgaande kinderen in het VO. Voor ouders met kinderen in de BOL zijn er alleen effecten op het inkomenstraject f.55.000-f.61.000. Deze vergelijkingen gelden alleen voor ouders met 1 kind. Voor ouders met meerdere kinderen zijn de effecten groter, omdat zij in de nieuwe situatie de huidige kinderkorting per kind uitbetaald krijgen. In onderstaande tabel zijn de inkomenseffecten voor de verschillende groepen nog eens weergegeven.

Inkomenseffecten huishoudens met 1 kind, fiscaliseren WTOS in gulden

Inkomen	BOL	VO	NIET<16	NIET<18
<55000	0	740	1860	2370
55000-61000	0-2260	740-2290	1860-2290	2370
>61000	0	0	0	80

Voorals voor ouders met een inkomen tussen de f.55.000 en de f.61.000 (grens WTOS en nieuwe grens kinderkorting) kunnen de effecten zeer aanzienlijk zijn. Voor diegenen die in de huidige situatie niets ontvangen (16 en 17 jarigen in het BBL en deeltijd BOL) zijn er ook beneden de grens van f.55.000 aanzienlijke positieve inkomenseffecten, zoals blijkt uit de laatste kolom. Omdat de omvang van de heffingskorting sterk stijgt, ondervinden huishoudens die weinig belasting betalen *negatieve inkomenseffecten* van fiscalisering doordat heffingskortingen momenteel niet uitbetaald worden. In de huidige situatie zijn er al 60.000 gezinnen met kinderen die de voor hun geldende kortingen waaronder de kinderkorting niet geheel kunnen verrekenen met de te betalen belasting. Ruim 200.000 huishoudens met kinderen betalen minder dan f.1000 belasting. Deze groep gaat er door fiscalisering dus op achteruit. Dit kan alleen ondervangen worden door de kinderkorting uit te betalen.¹⁴

Uit de grafiek blijkt ook dat de *marginale druk* bij f.61.000 sterk toeneemt door de fiscalisering, omdat in deze variant wordt uitgegaan van één scherpe inkomensgrens. Ten opzichte van de WTOS, die afgebouwd wordt met een kortingspercentage van 30% is dit een duidelijke stap achteruit. Uiteraard kan dit wel ondervangen worden door een meer geavanceerde vormgeving van de verhoogde kinderkorting.¹⁵

Het *budgettaire beslag* van de hiervoor geschetste variant bedraagt circa 840 mln. gulden. Deze toename heeft drie oorzaken. Ten eerste neemt het budgettaire beslag van de regeling toe doordat de kinderkorting *per kind* wordt uitbetaald. Ten tweede neemt het bereik van de kinderkorting toe doordat de leeftijdsgrens wordt verhoogd. Tenslotte neemt het budgettaire beslag toe als gevolg van het verhogen van de kinderkorting met een bedrag ter grootte van de hoogste tegemoetkoming in de schoolkosten (BOL) voor de leeftijdscategorie 12-18 jaar. Hiermee wordt het afschaffen van de tegemoetkoming in de overige studiekosten gecompenseerd. De budgettaire effecten van deze drie aanpassingen zijn weergegeven in onderstaande tabel. Het totale budgettaire effect komt hiermee op 650 mln. gulden. Uit de tabel valt ook af te leiden dat als de WTOS zonder aanpassingen geheel

¹³ Dit zijn kinderen die van 15 jaar en jonger die geen voltijd onderwijs volgen. Dit is een zeer beperkte groep.

¹⁴ In het kader van de fiscale verkenning wordt nagegaan of dit in de toekomst zal veranderen, en zo ja voor welke regelingen.

¹⁵ De systematiek van de kinderkorting is aan de orde bij de fiscale verkenningen, waarin zal worden nagegaan wat de consequenties zijn van introductie van een glijdende schaal. Een glijdende schaal zal de budgettaire effecten van de variant aanzienlijk (ca. 150-200 mln. afhankelijk van de vormgeving) kunnen verhogen.

gekopieerd wordt in de fiscaliteit, er nog altijd ruim 330 mln. gulden (264+67) met de variant gemoeid zou zijn.

Budgettaire effecten fiscalisering WTOS

1. Uitbetaling per kind ¹⁶	264
2. Inclusief 16/17 jarigen	67
3. Verhoging tos naar niveau BOL	319
Totaal	650

De *vereenvoudiging* van de regelingen en de besparing op de *uitvoeringskosten* bij de IBG kan in deze variant toenemen. Door deze variant te combineren met het salderen van les gelden en de lesgeldvergoeding in de WTOS, kan de gehele WTOS worden afgeschaft, hetgeen bij de IBG tot een besparing van circa 20-25 mln. gulden per jaar leidt. Overigens zal bij de belastingdienst sprake zijn van een toename van de uitvoeringslast vanwege de aanpassingen in de kinderkorting. De belastingdienst moet bij gaan houden hoeveel kinderen van welke leeftijd zich in een huishouden bevinden (nu is alleen de leeftijd van het jongste kind relevant).

De variant heeft nog een *neveneffect*. Als de tegemoetkoming in de overige studiekosten wordt gefiscaliseerd is er geen directe relatie meer met de (kosten van) leermiddelen. Over een aantal jaren realiseren ouders zich niet meer dat de verhoogde kinderkorting grotendeels bedoeld is om leermiddelen te bekostigen. Dit kan voor de lagere inkomensgroepen een negatief effect hebben op de toegankelijkheid.

5.4.1 Decentraliseren generieke tegemoetkoming schoolkosten

De tegemoetkoming in de schoolkosten is, evenals de lesgeldvergoeding, inkomensafhankelijk. Het grote verschil met de lesgeldvergoeding is dat de tegemoetkoming in de schoolkosten ook geldt voor leerlingen in de leeftijdscategorie 12-15 jaar, waar geen betaling aan de IBG tegenoverstaat. In onderstaande tabel zijn de normbedragen van de tegemoetkoming voor de verschillende groepen weergegeven. Vanaf een inkomen van f55.000 wordt een kortingspercentage van 30% toegepast. Bij 1 kind in het VO impliceert dit dat vanaf een inkomen van f59.000 geen tegemoetkoming meer wordt ontvangen. Bij 3 kinderen in het MBO is dit het geval vanaf een inkomen van f74.000.

Tegemoetkoming in de schoolkosten, normbedragen en inkomensgrenzen 2001/2002

	Leeftijd	Normbedrag	Tot inkomen	Geen tegemoetkoming vanaf inkomen		
				1 kind	2 kinderen	3 of meer
VO	12-18	1.122,-	f 55.000,-	59.000,-	63.000,-	67.000,-
MBO	Tot 18	1.863,-	f 55.000,-	62.000,-	68.000,-	74.000,-

Als de tegemoetkoming in de schoolkosten wordt afgeschaft en daartegenover aan *alle leerlingen* een uitkering in natura (boeken) van gelijke hoogte wordt verstrekt door de scholen zijn er voor diegenen die momenteel de volledige tegemoetkoming ontvangen geen inkomenseffecten.

Voor ouders met een inkomen boven de f55.000 zijn er al naar gelang het aantal kinderen en de schoolsoort positieve inkomenseffecten. Deze variëren van f1.122 met 1 kind in het VO bij een

¹⁶ In de fiscale verkenning komt ook een variant aan de orde waarin de kinderkorting op budgetneutrale wijze omgezet wordt naar een bedrag per kind. Dit kan door de kinderkorting te verlagen naar 46 gulden en de aanvullende kinderkorting naar 238 gulden. In dat geval gaan huishoudens met 1 kind erop achteruit, alle andere huishoudens gaan erop vooruit.

inkomen van f59.000, tot bijna f5.600 voor ouders met drie kinderen in het MBO en een inkomen boven de f74.000. Voor de ouders met een inkomen tussen de f55.000 en de f74.000 wordt de *marginale druk* dus met 30% verlaagd.

Daar staan wel aanzienlijke *budgettaire consequenties* tegenover. Er zijn twee varianten denkbaar. In de eerste variant wordt de tegemoetkoming in de schoolkosten alleen voor leerlingen onder de 18 jaar gedecentraliseerd, en wordt de tegemoetkoming in de WTOS afgeschaft. De budgettaire effecten komen dan op 730 mln. gulden. In deze variant ontvangen leerlingen in het VO en MBO tot 18 jaar de leermiddelen van de instelling. Op hun 18^e verjaardag leveren zij deze in en worden via de WSF (gedeeltelijk) bekostigd om nieuwe leermiddelen aan te schaffen. Het ligt dus voor de hand om ook voor diegenen die ouder zijn dan 18 eveneens een budget voor leermiddelen te decentraliseren naar de instellingen. In deze alternatieve variant wordt ervan uitgegaan dat dit bedrag gekort wordt op de aanvullende beurs (MBO) of op de tegemoetkoming in de schoolkosten (VO 18+). Het budgettaire beslag van de variant neemt dan toe tot 920 mln. gulden, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Budgettaire effecten decentralisatie tegemoetkomingen VO en MBO bij verschillende leeftijdsgrenzen, mln. gulden, 2001/2002

	VO		MBO		Totaal	
	Alleen 18-	Geheel VO	Alleen 18-	Geheel MBO	Alleen 18-	Geheel VO en MBO
Generiek toekennen tegemoetkoming schoolkosten	957	992	156	479	1113	1471
Minder uitgaven schoolkosten in de WTOS 18-	-283	-283	-100	-100	-383	-383
Minder uitgaven schoolkosten WSF / WTOS 18+	0	-12	0	-156	0	-168
Totaal	673	697	56	223	730	920

Gevoegd bij de 330-430 mln. van variant 5.2 komt het totaal voor het geheel afschaffen van de WTOS dus minimaal op ruim 1 miljard gulden per jaar.

De *uitvoeringslasten* van de IBG nemen in deze variant af met in totaal circa 25 mln. gulden, ervan uitgaande dat deze variant in aanvulling op variant 5.2 wordt ingevoerd. In dat geval vervalt zowel de inning van de lesgelden als de gehele uitvoering van de WTOS. Anderzijds dienen de scholen gebudgetteerd te worden voor het aanschaffen van boeken, waardoor op de scholen de uitvoeringslast toeneemt.

Het gratis aanbieden van leermiddelen voor alle leerlingen (incl. post-leerplichtig onderwijs) is overigens in de meeste Europese landen niet gebruikelijk (zie paragraaf 2.5). Nederland zou dus in internationaal perspectief een ruimhartig beleid voeren als deze variant wordt uitgevoerd.

De variant zou in deze vorm nog enkele *neveneffecten* kunnen hebben. Als de tegemoetkoming wordt gedecentraliseerd, kunnen de scholen optreden als contractpartij en onderhandelingspartner van de educatieve uitgeverijen. Dit zou kunnen leiden tot lagere prijzen voor leermiddelen en een groter kostenbewustzijn bij het voorschrijven van nieuwe leermethoden door scholen. Ook kunnen scholen eenvoudiger centraal elektronische leermiddelen aanschaffen en deze via de ICT-infrastructuur van de instelling verspreiden, zonder dat zij afhankelijk zijn van ouderbijdragen. Anderzijds is het denkbaar dat ouders en leerlingen in deze opzet onvoldoende prikkels hebben om doelmatig met leermiddelen om te gaan omdat zij niet langer met de kosten worden geconfronteerd. De mate waarin de variant positief uitwerkt hangt af van de omvang van de verschillende (gedrags-) effecten.

5.5 Overzicht van de effecten

In onderstaand overzicht zijn de verschillende varianten met betrekking tot het lesgeld nog eens kort samengevat.

Variant	Effecten	Kosten	Uitvoeringslasten
5.1 Afschaffen lesgeld tot 18 jaar en salderen met:			
Specifiek: WTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve inkomenseffecten hogere inkomens • Verminderd profijtbeginsel • Marginale druk lesgeldvergoeding verdwijnt • Beter in de pas met rest van Europa 	230 mln	-/- 9 mln. IBG
Generiek: WTOS, AKW, kinderkorting	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve inkomenseffect alle inkomens • Verminderd profijtbeginsel. • Marginale druk verandert (piek bij modaal) • Beter in de pas met rest van Europa • Toename complexiteit AKW en kinderkorting 	-	-/- 9 mln. IBG +/- SVB, BD
5.2 Afschaffen lesgeld in VO/MBO en salderen met:			
Specifiek: WTOS en aanvullende beurs	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve inkomenseffecten hogere inkomens • Verminderd profijtbeginsel • Marginale druk lesgeldvergoeding verdwijnt, traject m.d. aanvullende beurs verkort (25%) • Beter in de pas met rest van Europa • Concurrentienadeel aangewezen instellingen 	440-540 mln. ^a	-/- 9 mln. IBG
Generiek: WTOS en aanvullende en basisbeurs	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve inkomenseffecten hogere inkomens en thuiswonenden • Verminderd profijtbeginsel • Marginale druk lesgeldvergoeding verdwijnt, traject m.d. aanvullende beurs verkort met 7% • Beter in de pas met rest van Europa • Concurrentienadeel aangewezen instellingen 	330-430 mln. ^a	-/- 12 mln. IBG
5.3 Afschaffen tegemoetkoming schoolkosten in aanvulling op 5.2.			
Specifiek: fiscaliseren	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve inkomenseffect rond modaal • Piek marginale druk rond modaal • Toename complexiteit kinderkorting 	330-650 mln. + 330-540 mln.	-/-25 mln. IBG -/-9 mln. IBG +/- BD
Generiek: decentraliseren	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve inkomenseffecten hogere inkomens • Verminderd profijtbeginsel. • Verdwijnen marginale druk gehele WTOS • Betere prikkels inkoop leermiddelen • Minder goede prikkels gebruik leermiddelen 	730-920 mln. + 330-540 mln.	-/- 25 mln. IBG -/-9 mln. IBG

^a Afhankelijk van al dan niet afschaffen cursusgelden à 100 mln.

6 Collegegelden

In dit hoofdstuk komen de collegegelden aan de orde. De mogelijkheden van afschaffen en salderen van het collegegeld worden getoetst aan de criteria en de gevolgen van de varianten worden beschreven.

In 2001 is het totale aantal studenten in HBO en WO circa 466.000. In totaal wordt f 1289 mln ontvangen aan collegegelden. 108.000 studenten krijgen een aanvullende beurs. In die aanvullende beurzen is het aandeel dat als tegemoetkoming voor het collegegeld wordt gegeven f 268 mln. In het HBO heeft circa 33% van de studenten een aanvullende beurs. In het WO is dat circa 17% van de studenten. Een deel van de studenten in het hoger onderwijs betaalt wel collegegeld maar heeft geen recht (meer) op een basisbeurs. Dit zijn studenten die ouder zijn dan 30 jaar, langer dan de cursusduur zijn ingeschreven of die in deeltijd studeren. In het HBO is dit 18% van het totale aantal studenten, in het WO 40%. Deze groep studenten die niet in aanmerking komt voor een basisbeurs kan de studiekosten wel in mindering brengen bij de belastingopgave. Alle studenten die recht hebben op de basisbeurs (f1768 voor thuiswonenden en f5446 voor uitwonenden, per jaar) krijgen een gelijk bedrag. De hoogte van de aanvullende beurs is afhankelijk van het inkomen van de ouder(s) en de woonsituatie. In de praktijk komt het er op neer dat vanaf een belastbaar gezinsinkomen van f55.000 een kortingspercentage van 26% gehanteerd wordt¹⁷. Tot een inkomen van f55.000 bedraagt de aanvullende beurs f5228 voor thuiswonenden en f5657 voor uitwonenden. Tussen een ouderlijk inkomen van f55.000 en f77.000 ontvangt de student nog een gedeeltelijke aanvullende beurs, daarboven alleen nog basisbeurs.

6.1 Afschaffen collegegelden

Wanneer de collegegelden worden afgeschaft derft de overheid bijna 1,3 mrd gulden. De budgettaire effecten kunnen worden beperkt door het afschaffen te combineren met een verlaging van de aanvullende beurs, de basisbeurs en de rentedragende lening of een combinatie daarvan.¹⁸

De collegegelden worden geïnd door de instellingen. Bij de instellingen zullen de uitvoeringslasten wel enigszins afnemen als de inning van het collegegeld vervalt. De administratie van ingeschrevenen zal blijven bestaan; er wordt alleen bespaard op de inning, die geheel geautomatiseerd is. Voor de uitvoeringslasten van de IBG geldt dat er een beperkte besparing zal optreden als het collegegeld wordt afgeschaft. Het collegegeld wordt op 0 gezet, maar het systeem moet in stand gehouden worden en ook de gegevensuitwisseling met de belastingdienst blijft plaatsvinden.

6.1.1 Salderen met de specifieke tegemoetkoming: de aanvullende beurs

Analoog aan de behandeling van de les gelden (zie hiertoe paragraaf 5.2) wordt gestart met de variant waarin het collegegeld wordt afgeschaft en de specifieke tegemoetkoming die bedoeld is om het collegegeld te financieren (de aanvullende beurs) met een zelfde bedrag wordt verlaagd.

¹⁷ Uitgangspunt is het belastbaar inkomen van beide natuurlijke ouders in het peiljaar (jaar t-3). Op dit belastbaar inkomen wordt een vrije voet van 27.500,- per ouder in mindering gebracht; 26% van het verschil tussen het belastbaar inkomen en de vrije voet vormt het bruto kortingsbedrag op jaarbasis. Als het totale kortingsbedrag lager is dan het bedrag van de aanvullende beurs, wordt het verschil aangevuld. Dit betekent dat bij een gezinsinkomen tot f 55.000,= (nl. 2 maal de bijdragevrije voet van f 27.500,=) de aanvullende beurs maximaal is.

¹⁸ Het afschaffen van het collegegeld kan ook worden gecompenseerd door het gelijktijdig afschaffen van de OV-kaart en/of het verlagen van de rentedragende lening. Deze variant wordt niet verder uitgewerkt.

Deze variant heeft in beginsel geen *inkomenseffecten* voor studenten met een aanvullende beurs. Studenten die alleen een basisbeurs ontvangen of geen recht (meer) hebben op studiefinanciering gaan er met f2.930 per jaar op vooruit. Dit is weergegeven in onderstaande tabel.

Inkomenseffecten van afschaffen collegegelden en verlaging aanvullende beurs, 2001/2002, gulden

	Basis + aanvullende beurs	Alleen basisbeurs	Geen beurs
Afschaffen collegegeld	+ 2.930	+ 2.930	+ 2.930
Verlagen aanvullende beurs ¹⁹	- 2.930-0	-	-
Saldo	+2.930 - 0	+ 2.930	+2.930

Er is wel een effect op de *marginale druk* die het gevolg is van het feit dat het niveau van de aanvullende beurs inkomensafhankelijk is. In de uitgangssituatie leidt deze afbouw tot een verhoging van de marginale druk met 26% op het inkomenstraject f55.000-f77.000. Na saldering met de collegegelden wordt dit traject verkort van f55.000 tot f65.000.

De variant heeft aanzienlijke *budgettaire effecten*. Het aandeel van de collegegelden in de huidige aanvullende beurs is in totaal bijna 270 mln. gulden. Het afschaffen van de collegegelden kost de overheid zoals eerder aangegeven bijna 1,29 mld. Het budgettaire beslag van deze eerste sub-variant bedraagt derhalve ruim 1 mld. gulden.

De besparing op de uitvoeringslasten in deze variant is beperkt (ca. 3 mln. gulden) en er is nauwelijks sprake van vereenvoudiging. Het verlagen van de aanvullende beurs zal ertoe leiden dat de populatie die hiervoor in aanmerking komt afneemt met circa 30%. Voor de overige 70% verandert er in feite niets, behalve dat een lager bedrag uitgekeerd wordt. De activiteiten die door de IBG worden uitgevoerd blijven daardoor grotendeels gelijk.

6.1.2 Combinatie met generieke regeling: de basisbeurs

De budgettaire effecten van de vorige variant kunnen beperkt worden door naast de aanvullende ook de basisbeurs te verlagen.

In deze variant wordt de maximale aanvullende beurs verlaagd met een bedrag van f1161 per jaar. Vervolgens wordt de basisbeurs voor thuiswonenden (f1769,-) afgeschaft en de basisbeurs voor uitwonenden met dit zelfde bedrag verlaagd naar f3678,-. Bijna 90% van de 108.000 studenten met een aanvullende beurs ontvangt een beurs die hoger is dan dit bedrag. Voor de overige 10% verdwijnt de aanvullende beurs.

Zoals blijkt uit onderstaande tabel ondervinden studenten met een aanvullende beurs in principe geen *inkomenseffecten*, met uitzondering van studenten die een aanvullende beurs ontvangen die lager is dan f.1.161. Studenten met ouders die een inkomen hebben dat hoger ligt dan f72.000 ontvangen alleen een basisbeurs en zullen er per saldo f1.161 op vooruit gaan. Tenslotte zullen vooral de studenten die momenteel wel collegegelden betalen maar geen beurs ontvangen erop vooruit gaan. Een dergelijk signaal naar deze specifieke groep lijkt niet erg voor de hand te liggen. Voor bepaalde groepen wordt de *toegankelijkheid* van het hoger onderwijs in deze variant dus groter.

¹⁹ Studenten met een aanvullende beurs die momenteel lager is dan het collegegeld (circa 30% van de aanvullende beursgerechtigden) zullen er op vooruit gaan.

Inkomenseffecten van afschaffen collegegelden en verlaging aanvullende en basisbeurs, 2001/2002, gulden

	Basis + aanvullende beurs		Alleen basisbeurs		Geen beurs
	Thuiswonend	Uitwonend	Thuiswonend	Uitwonend	
Afschaffen collegegeld	+ 2.930	+ 2.930	+ 2.930	+ 2.930	+ 2.930
Verlagen aanvullende beurs ²⁰	- 1.161-0	- 1.161-0	-	-	-
Verlagen basisbeurs	- 1.769	- 1.769	- 1.769	-1.769	-
Saldo	+1.161 - 0	+1.161 - 0	+ 1.161	+ 1.161	+2.930
Resterende basisbeurs	0	+ 3.678	0	+ 3.678	-
Resterende aanvullende beurs	+ 4.067	+ 4.496	+ 5.228	+ 5.657	-

Een positief neveneffect van de variant is dat het inkomenstraject waar de *marginale druk* hoger is als gevolg van de aanvullende beurs verkort wordt. In de huidige situatie loopt dit traject van f55.000 tot f77.000. Als de hiervoor beschreven variant wordt doorgevoerd zal dit traject worden verkort naar f55.000-f72.000 omdat de maximale aanvullende beurs met bijna 20% wordt verlaagd. De afbouw van dit bedrag zal dus ook met circa 20% worden beperkt.

Budgettaire effecten afschaffen collegegelden en verlagen aanvullende en basisbeurs, 2001/2002, mln. gulden

	HBO	WO	Totaal
Collegegelden	-831	-458	-1.289
Aanvullende beurs	+89	+29	+118
Basisbeurs	+356	+168	+524
Totaal	-386	-261	-647

De *budgettaire effecten* worden enerzijds bepaald door de gederfde collegegelden, anderzijds door de besparingen op de aanvullende en basisbeurs. In bovenstaande tabel zijn deze effecten samengevat. Deze verlaging van de aanvullende beurs levert bijna 120 mln. gulden op en de verlaging van de basisbeurs ruim 520 mln. Per saldo resulteert een tekort van bijna 650 mln. gulden.²¹

In deze variant treedt wel enige *vereenvoudiging* op omdat de basisbeurs voor thuiswonenden verdwijnt en de groep die in aanmerking komt voor de aanvullende beurs met 10% afneemt. Dit leidt ook tot een beperkte daling van de *uitvoeringslasten* voor de IBG. Deze daling is echter beperkt omdat er in de reguliere processen van de IBG weinig verandert. Voor alle studenten zal ook na saldering moeten worden gezien of er recht op de OV-kaart bestaat. Het afschaffen van de basisbeurs voor thuiswonenden levert zo gezien weinig op, omdat ook voor deze groep alle controles moeten worden uitgevoerd. De basisbeurs voor thuiswonenden wordt in het systeem gelijk aan 0, maar de studieduur moet toch bijgehouden worden (bijvoorbeeld voor het bepalen van het recht op OV-kaart en goedkope ziektekostenverzekeringen). Alleen op de feitelijke uitbetaling van de thuiswonende basisbeurs wordt enige besparing geboekt, die de IBG raamt op circa 2 mln. gulden. In totaal raamt de IBG de daling van de uitvoeringslast als gevolg van deze variant op 7 mln. gulden.

Deze variant heeft enkele belangrijke negatieve *neveneffecten*. Ten eerste neemt het prestatie karakter van de basisbeurs en de aanvullende beurs af door de verlaging van het niveau van de beurs, terwijl de verlaging van het collegegeld onconditioneel is.

²⁰ Studenten met een gedeeltelijke aanvullende beurs die in de uitgangssituatie lager is dan f1.161 zullen er enigszins op vooruit gaan.

²¹ Er zijn ook andere varianten denkbaar waarvan het budgettair effect kleiner is. Om de variant budgettneutraal te kunnen doorvoeren, zou de basisbeurs voor uitwonenden bijvoorbeeld verder moeten worden verlaagd naar f270 per jaar. Uitwonende studenten met een basisbeurs gaan er dan f3.400 per jaar op achteruit. Alternatief is het collegegeld alleen te verlagen met een bedrag ter grootte van de thuiswonende basisbeurs, de aanvullende beurs in stand te houden, en de verlaging te korten op de basisbeurs. Deze variant kost nog altijd 110 mln. gulden omdat diegenen die nu in het geheel geen beurs ontvangen er op vooruit gaan door de verlaging van het collegegeld.

Een tweede neveneffect is dat er voor specifieke groepen geen prikkel meer is om misbruik te beperken; personen onder de 30 kunnen zich gratis inschrijven bij een instelling, een lening van 0 gulden afsluiten bij de IBG vervolgens tegen sterk gereduceerd tarief gebruik maken van de OV-kaart. Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat er geen drempel meer is voor inschrijving. Een laatste neveneffect is het feit dat saldering aangewezen private aanbieders van hoger onderwijs nog verder op achterstand zet dan nu reeds het geval is. Studenten die een opleiding aan een aangewezen instelling (theologische universiteiten, Nijenrode, SPD/NIMA opleidingen etc.) volgen komen wel in aanmerking voor studiefinanciering. Aangewezen instellingen komen echter niet in aanmerking voor publieke bekostiging, en dus ook niet voor publieke financiering van het afschaffen van collegegelden. Gevolg is dat een student die een opleiding volgt aan een dergelijke instellingen wel geconfronteerd wordt met een forse verlaging van de studiefinanciering en niet met een verlaging van de prijs van de opleiding, terwijl de publieke concurrent gratis wordt. Het *speelveld* in het hoger onderwijs krijgt daardoor nog meer reliëf dan in de huidige situatie, hetgeen de marktwerking in de sector belemmert.

6.2 Fiscaliseren

In aanvulling op de gepresenteerde varianten voor het collegegeld kan de (resterende) aanvullende beurs volledig gefiscaliseerd worden door invoering van een inkomensafhankelijke heffingskorting voor studerende kinderen. Het ligt dan voor de hand ook de aanvullende beurs voor deelnemers in het MBO te fiscaliseren. Van de WSF resteert dan de leenfaciliteit, de beurs voor uitwonenden en de OV-jaarkaart. Deze variant zou kunnen leiden tot een vereenvoudiging van de aanvullende beurs en een daling van de uitvoeringslasten. Of dit daadwerkelijk het geval is hangt af van de uitwerking van de variant. Ten opzichte van het fiscaliseren van een deel van de WTOS (5.4.1.) heeft het fiscaliseren van de aanvullende beurs het nadeel dat er geen tegenhanger is in de fiscaliteit waar de aanvullende beurs ondergebracht kan worden. In feite wordt de aanvullende beurs hiermee overgeheveld naar de fiscaliteit, en blijft het *aantal* regelingen gelijk. Eventuele vereenvoudiging en besparing op de uitvoeringslasten wordt dus alleen bereikt als de belastingdienst de regeling beter kan uitvoeren dan de IBG. Een substantiële daling van de uitvoeringslasten zal dan alleen bewerkstelligd worden als tegelijkertijd een vereenvoudiging wordt doorgevoerd.

Gegeven de wens te komen tot vereenvoudiging kan besloten worden tot het afschaffen van het prestatiekarakter van de aanvullende beurs en het afschaffen van het onderscheid tussen de thuis- en uitwonende beurs, door de beurs te verhogen naar het niveau van de uitwonende beurs. De belastingdienst hoeft dan alleen nog informatie over inschrijvingen uit te wisselen met de IBG. In deze uitwerking wordt de aanvullende beurs vervangen door een heffingskorting voor ouders met een belastbaar gezinsinkomen beneden f.56.000 en een kind jonger dan 30 jaar dat een opleiding volgt aan een erkende instelling in het (voltijd) MBO of hoger onderwijs. De hoogte van deze korting is afhankelijk van het type instelling (middelbaar of hoger onderwijs) waar de opleiding gevolgd wordt. Als de systematiek van de aanvullende beurs geheel gekopieerd wordt naar de fiscaliteit (ongewijzigde inkomensgrenzen, kortingspercentage en nominale bedragen) dan zijn er in beginsel geen *inkomenseffecten* voor uitwonende studenten die momenteel een aanvullende beurs ontvangen.²² Thuiswonende studenten met een aanvullende beurs gaan er enigszins op vooruit (ruim f 400 per jaar). De groep die het sterkst profiteert zijn diegenen die in de huidige situatie geen (aanvullende) beurs meer ontvangen omdat zij hun studieduur hebben overschreden. Deze zullen –

²² Er doet zich een complicatie voor die veroorzaakt wordt door een afwijkend inkomensbegrip in de WSF: het gezamenlijke belastbaar inkomen van de *natuurlijke* ouders. Als bij fiscalisering wordt overgegaan op belastbaar gezinsinkomen treden er inkomenseffecten op. Als het inkomensbegrip gehandhaafd blijft leidt dit tot een toename van de uitvoeringslasten voor de belastingdienst.

als zij jonger zijn dan 30 jaar – in deze variant wel in aanmerking komen voor een aanvullende beurs. De inkomenseffecten voor de verschillende groepen zijn samengevat in onderstaande tabel.

Inkomenseffecten vereenvoudigen en fiscaliseren aanvullende beurs

Situatie	Hoger onderwijs		MBO	
	Uitwonend	Thuiswonend	Uitwonend	Thuiswonend
1 Ontvangt reeds aanvullende beurs	-	420	-	420
2 Geen AB, < 30 jaar, inkomen < f.56.000	5658	5658	7629	7629
3 Geen AB, < 30 jaar, inkomen f.56.000-f.76.000	5658-0	5658-0	7629-0	7629-0
4 Geen AB, >30 jaar en / of inkomen > f.76.000	-	-	-	-

Studenten waarvan de ouders minder belasting betalen dan de heffingskorting ondervinden *negatieve inkomenseffecten* ten opzichte van de huidige situatie. Gegeven het hoge bedrag van de maximale aanvullende beurs zal dit bij een grote groep huishoudens het geval zijn. Er zijn alleen al 200.000 huishoudens met kinderen die minder dan f.1000 belasting betalen. Uitbetaling van de studieheffingskorting is dus een dwingende randvoorwaarde bij deze variant. Ook zal er een aanvullende regeling moeten komen voor studenten zonder ouders (geen ouderlijk inkomen) en studenten met weigerachtige ouders die de heffingskorting niet aanvragen. Om te voorkomen dat de ouderafhankelijkheid toeneemt dient uitbetaling van de heffingskorting te geschieden aan de student.

De problematiek van de *inkomensval* als gevolg van de afbouw van de aanvullende beurs wordt in deze variant enigszins groter omdat de hogere marginale druk van de aanvullende beurs voor een grotere groep gaat gelden, en omdat de afbouw van de aanvullende beurs voor thuiswonenden marginaal verder doorloopt.

De *budgettaire effecten* van deze variant zijn weergegeven in onderstaande tabel. In totaal komt de variant op ruim 80 mln. gulden. Het afschaffen van het verschil tussen de uit- en thuiswonende beurs kost bijna 50 mln. gulden. Het grootste deel van dit bedrag heeft betrekking op het MBO, waar relatief veel deelnemers thuis wonen. Het budgettaire effect van het afschaffen van het prestatiekenmerk van de aanvullende beurs is beperkt omdat het prestatiekenmerk van de aanvullende beurs niet groot is.²³

Budgettaire effecten vereenvoudigen en fiscaliseren van de aanvullende beurs

	HO	MBO	Totaal
Geen verschil uit / thuiswonende beurs	17	29	46
Geen prestatiekenmerk aanvullende beurs	36	-	36
HO			
Totaal	53	29	82

De effecten voor de *uitvoeringskosten* zijn niet eenduidig. Bij de IBG zal de uitvoering enigszins vereenvoudigen omdat er niet langer inkomensgegevens uitgewisseld behoeven te worden met de belastingdienst. Anderzijds dient de IBG nu wel gegevens over inschrijvingen van studenten uit te wisselen met de belastingdienst. Bij de belastingdienst neemt de uitvoeringslast toe; er komt een heffingskorting bij, en er dienen aanvullende gegevens over inschrijvingen van meerderjarige kinderen geverifieerd te worden bij de IBG. Er is wel sprake van enige vereenvoudiging, omdat het onderscheid tussen uit- en thuiswonenden vervalst en omdat het prestatiekenmerk van de aanvullende beurs vervalst. Met name dit laatste leidt tot vereenvoudiging omdat niet achteraf gecontroleerd hoeft te worden of studenten het vereiste aantal studiepunten hebben behaald. Bovendien vervalst dat deel van de

²³ Vanaf het 2^e jaar is de aanvullende beurs in het hoger onderwijs een lening, die wordt omgezet in een gift als de student binnen 10 jaar afstudeert. In de praktijk gaat OCW uit van de veronderstelling dat 90% van de aanvullende beursgerechtigden hier in slaagt. Dit impliceert dat 10% van de totale aanvullende beurs die in een bepaald jaar wordt uitgekeerd aan studenten in het hoger onderwijs (bijna 360 mln. in 2001) op termijn weer terugbetaald zal moeten worden; dit bedrag wordt dus op termijn gedeerd als het prestatiekenmerk van de aanvullende beurs wordt afgeschaft, onder de veronderstelling dat zowel de totale uitgekeerde aanvullende beurs als het genoemde percentage stabiel zijn in de tijd.

kredietadministratie dat veroorzaakt wordt doordat de aanvullende beurs voor een deel van de studenten wordt omgezet in een lening. De *IBG* zal deze administratie echter voor de basisbeursgerechtigden toch in stand moeten houden. Per saldo is niet evident dat de uitvoeringslasten zullen dalen. Wel is er sprake van enige vereenvoudiging.

6.3 Overzicht van de effecten

In onderstaande tabel zijn de verschillende varianten kort samengevat.

Variant	Effecten	Kosten	Uitvoeringslasten
6.1 Afschaffen collegegeld en salderen met:			
Specifiek: aanvullende beurs	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve inkomenseffecten hogere inkomens en studenten zonder beurs • Traject marginale druk AB 50%+ verkort • Verminderd profijtbeginself • Concurrentienadeel aangewezen instellingen • Misbruik OV-jaarkaart • Verminderde werking prestatiebeurs 	1.020 mln.	-/- 3 mln. IBG
Generiek: basis- en aanvullende beurs	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve inkomenseffecten hogere inkomens en studenten zonder beurs • Traject marginale druk AB 20% verkort • Verminderd profijtbeginself • Concurrentienadeel aangewezen instellingen • Misbruik OV-jaarkaart • Verminderde werking prestatiebeurs 	650 mln.	-/- 7 mln. IBG
6.2 Fiscaliseren (resterende) aanvullende beurs:			
Vereenvoudigen en fiscaliseren	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijk negatief effect laagste inkomens^a • Positief inkomenseffecten studenten zonder beurs en ouderlijk inkomen < f.76.000 • Groep die marginale druk AB ondervindt groeit 	80 mln.	-/- IBG +/- BD

^a Als huidige praktijk ten aanzien van het niet uitbetalen van heffingskortingen gecontinueerd wordt.

7 Beleidsopties

De werkgroep hecht er aan om in dit laatste hoofdstuk te komen tot een kwalitatieve weging van de verschillende varianten. Hierbij worden eveneens de nuancerings beschreven zoals die door de gesprekspartners zijn aangegeven. Voorafgaande aan de afzonderlijke beoordeling van les- en collegegelden kan in het algemeen gesteld worden dat, naarmate meer geprobeerd wordt de inkomenseffecten van afschaffing van les-, cursus en collegegelden te repareren, de voordelen van saldering kleiner worden. Bij de beschrijving van de varianten wordt ingegaan op de globale beoordeling van de variant door de werkgroep. Vervolgens wordt kort ingegaan op de verschillende subvarianten. Tenslotte wordt de mening van organisaties in het veld beschreven.

7.1 Eerste hoofdvariant: afschaffen lesgelden

Er zijn geen indicaties dat de huidige regelingen een bedreiging vormen voor de *toegankelijkheid*, gegeven de hoge onderwijsdeelname in de betreffende leeftijdsgroepen. Het afschaffen van de lesgelden komt ten goede aan de ouders met hogere inkomens (vanaf f59.000). Het is niet waarschijnlijk dat bij deze groep ouders financiële overwegingen een belangrijke rol spelen bij de onderwijsbeslissing. De bijdrage van de maatregel aan de toegankelijkheid van het onderwijs is derhalve marginaal.

Een voordeel is dat de hogere *marginale druk* als gevolg van de WTOS en de aanvullende beurs in het MBO beperkt wordt. Afhankelijk van de subvariant verdwijnt deze hogere marginale druk (WTOS), en wordt het inkomenstraject beperkt waarop deze van belang is (WSF). Hier past een nuancering: dit geldt voor de beperkte periode waarin lesgeld wordt betaald.

Daarnaast treedt er een vereenvoudiging op, waardoor de *uitvoeringskosten* kunnen dalen. Deze daling is relatief beperkt. Voor de *ouders* is in alle varianten sprake van vereenvoudiging omdat niet langer lesgeld betaald hoeft te worden. De mate waarin er vereenvoudiging voor de ouders optreedt is afhankelijk van de uitwerking van de subvariant. Naarmate de vereenvoudiging groter is, neemt het budgettaire beslag toe.

Het afschaffen van de lesgelden leidt ertoe dat het Nederlandse retributiebeleid voor het voortgezet onderwijs beter in de pas loopt met de meerderheid van andere Europese landen. In de meeste Europese landen is voor het post-leerplichtig secundair onderwijs geen lesgeld verschuldigd. Een nadeel van deze variant is de budgettaire consequentie. Deze is in alle gevallen negatief en varieert van ruim 230 mln. tot 1,5 mld. per jaar. In de praktijk komen alle subvarianten neer op een herverdeling van inkomen naar ouders met kinderen in de leeftijd van 16 jaar en ouder en een belastbaar inkomen boven modaal. Hieruit blijkt ook een ander nadeel van de varianten, namelijk de verminderde toepassing van het profijtbeginsel. Tenslotte is het afschaffen van het lesgeld nadelig voor de concurrentiepositie van de private, aangewezen instellingen.

7.1.1 Weging subvarianten lesgelden

Als het centrale doel van het salderen van lesgelden en tegemoetkomingen gericht is op het bewerkstelligen van een vereenvoudiging en het beperken van de uitvoeringslast ligt naar de mening van de werkgroep een keuze voor het volledig afschaffen van lesgelden in VO en MBO onder gelijktijdig salderen met WTOS en de aanvullende en basisbeurs in de WSF het meest voor de hand. De vereenvoudiging en beperking van de uitvoeringslasten (12 mln. gulden) is in deze variant maximaal. De variant heeft ook positieve gevolgen voor de marginale druk door de WTOS en – in mindere mate – de aanvullende beurs. De variant is relatief kostbaar (430 mln. indien ook de cursusgelden in het MBO worden afgeschaft).

De voordelen van de varianten voor decentralisatie of fiscalisering van de *tegemoetkoming in de schoolkosten* zijn beperkt in vergelijking met de budgettaire consequenties ervan. In het geval van

decentralisatie komen deze op 730-920 mln. gulden, boven de kosten die het afschaffen van het lesgeld met zich meebrengt (430 mln.). Het is niet op voorhand zeker dat deze variant de gewenste gedragseffecten bij instellingen en uitgevers teweeg zal brengen, en evenmin in hoeverre dit gecompenseerd wordt door ongewenste reacties van ouders en leerlingen.

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. In dat geval is er echter geen sprake van een vereenvoudiging en zullende uitvoeringslasten vermoedelijk toenemen. Als de regeling wordt gefiscaliseerd en tegelijkertijd wordt vereenvoudigd, neemt het budgettaire beslag toe, tot circa 650 mln. gulden.

De vereenvoudiging en daling van de uitvoeringskosten is maximaal (35 mln. gulden per jaar) als de lesgeld en de lesgeldvergoeding in het VO en MBO volledig worden afgeschaft en de tegemoetkoming in de schoolkosten wordt gedecentraliseerd naar de instellingen door een verhoging van de lump sum bekostiging van de instellingen.

7.1.2 Mening van het veld

In het algemeen kan uit de gesprekken met de belangenorganisaties geconcludeerd worden dat men redelijk positief staat tegenover het afschaffen van het lesgeld, onder het voorbehoud dat dit gepaard gaat met een daadwerkelijke vereenvoudiging. Instellingen zijn huiverig voor nieuwe administratieve lasten die veroorzaakt zouden kunnen worden door reparatie van inkomenseffecten. Daardoor zal de beheerslast toenemen en de duidelijkheid en transparantie afnemen, wat niet als een verbetering wordt beschouwd. Een aantal gesprekspartners hecht duidelijk aan kosteloos secundair onderwijs, waarbij de regelgeving eenduidig is.

Ook de variant waarin de tegemoetkoming in de schoolkosten via de lumpsum wordt gedecentraliseerd naar de instellingen werd over het algemeen positief ontvangen, met name door besturen- en koepelorganisaties. Deze zijn van mening dat dit de onderhandelingspositie van scholen zou kunnen verbeteren. Bovendien verwachten zij een disciplinerende werking op instellingen bij het bepalen en voorschrijven van nieuwe onderwijsmethoden. Ook zou het de bedrijfsvoering binnen instellingen ten aanzien van leermiddelen kunnen verbeteren doordat er een beter investeringsbeleid gevoerd kan worden. Een laatste argument dat genoemd werd betrof het feit dat een centrale inkoop en registratie van met name elektronische leermiddelen veel efficiënter is. Bovendien zijn deze leermiddelen niet fysiek in het bezit van de leerlingen, waardoor het in de huidige situatie lastiger is ouders ervan te overtuigen dat zij een bijdrage moeten leveren aan de elektronische leermiddelen. Naarmate in de toekomst meer gebruik gemaakt wordt van elektronische leermiddelen neemt dit argument aan belang toe. Ook de belangenorganisatie van ouders schaarde zich achter bovenstaand geschetst beeld. Daarnaast hecht de belangenorganisatie van ouders grote waarde aan de ondertekening van Nederland van het Internationale Verdrag Economische Sociale en Culturele Rechten²⁴.

7.2 Tweede hoofdvariant: salderen collegegelden

Het afschaffen van de collegegelden heeft positieve inkomenseffecten voor studenten zonder aanvullende beurs en niet beursgerechtigde studenten. De eerste groep heeft ouders met een belastbaar inkomen vanaf circa 1,5 * modaal, zodat aangenomen mag worden dat financiële overwegingen in beginsel geen doorslaggevende rol spelen in de deelnamebeslissing. De tweede groep bestaat grotendeels uit studenten die geen recht (meer) hebben op studiefinanciering. Het ligt

²⁴ Hierin wordt bepaald dat alle staten die het verdrag erkennen "het secundair onderwijs in zijn verschillende vormen, waarbij inbegrepen het secundair technisch onderwijs en het beroepsonderwijs, d.m.v. alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs, algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk dient te worden gemaakt".

niet erg voor de hand om deze groep te bevoordelen, en het is twijfelachtig of er een effect vanuit gaat op de onderwijsdeelname. Als er al een effect vanuit gaat op de deelname kan de vraag gesteld worden of dit een wenselijk effect is. Een laatste nuancering is dat de doorstroom van leerlingen uit HAVO en VWO naar het hoger onderwijs relatief hoog is (ruim 90%). De bijdrage van het afschaffen van de collegegelden aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs is dus marginaal.

De effecten van het verlagen van de aanvullende beurs op de *marginale druk* zijn beperkt. Als gesaldeerd wordt met basis en aanvullende beurs wordt het inkomenstraject waarop de verhoogde marginale druk zich voordoet met circa 20% verkort. Ook als gekozen zou worden het collegegeld in zijn geheel in mindering te brengen op de aanvullende beurs zou de hogere marginale druk op een deel van het inkomenstraject blijven bestaan.

De positieve effecten op de *uitvoeringslasten* zijn beperkt. De WSF en de daarmee gemoeide uitvoeringslasten blijft in grote lijnen in stand. Er kan enige winst behaald worden doordat de basisbeurs voor thuiswonenden wordt afgeschaft. Voor de *instellingen* kunnen de uitvoeringslasten sterker dalen, omdat zij niet langer collegegeld behoeven te innen. Voor ouders en studenten is er sprake van een vereenvoudiging omdat zij het collegegeld niet langer behoeven te betalen en geen thuiswonende basisbeurs meer hoeven aan te vragen.

De variant heeft ook nadelen. De variant zonder negatieve inkomenseffecten heeft *budgettaire consequenties*. De subvarianten die zijn uitgewerkt kosten minimaal 650 mln. en maximaal ruim 1 mld. gulden per jaar. Dit bedrag komt voor een belangrijk deel ten goede aan studenten die in de huidige situatie geen recht meer hebben op studiefinanciering omdat zij te lang over hun studie hebben gedaan. De variant vermindert de toepassing van het profijtbeginsel, juist voor de groep waarvoor dat beginsel het meest relevant lijkt. Daarnaast is er 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 worden gezet. Per saldo draagt de overheid meer bij aan het publiek bekostigde onderwijs.

7.2.1 Weging subvarianten collegegelden

Als het centrale doel van de varianten voor *saldere van collegegelden met WSF* gelegen is in het beperken van de uitvoeringslasten, verdient de variant waarin collegegelden gesaldeerd worden met de basis- en aanvullende beurs de voorkeur. De vereenvoudiging en daling van de uitvoeringslasten is in deze variant groter (7 mln. gulden) en het budgettaire effect is minder omvangrijk (650 mln.).

De voordelen van de varianten voor *fiscalisering* van de resterende aanvullende beurs zijn afhankelijk van de mate waarin de systematiek van de aanvullende beurs tegelijkertijd wordt vereenvoudigd. Als dit niet het geval is nemen de uitvoeringslasten vermoedelijk toe ten opzichte van de huidige situatie. Als de systematiek van de aanvullende beurs wel vereenvoudigd wordt is er per saldo winst te boeken in de uitvoering. Daar staat tegenover dat het budgettaire beslag van de variant enigszins toeneemt.

7.2.2 Mening van het veld

Organisaties in het hoger onderwijs zijn over het algemeen geen voorstander van het afschaffen van het collegegeld. De kosten zijn aanzienlijk en de gevolgen zijn niet voor alle inkomens gelijk. Daarbij komt dat de student wellicht minder kritisch wordt wanneer hij geen geld meer hoeft te betalen voor zijn onderwijs. Met het collegegeld heeft de student een (juridisch) instrument in handen om (enige) invloed uit te kunnen oefenen op de kwaliteit van het onderwijs.

Afschaffing van het collegegeld heeft naar verwachting van de organisaties in het hoger onderwijs geen gevolgen voor ouderafhankelijkheid. De organisaties van studenten en instellingen in het hoger onderwijs denken iets positiever over het verlagen van het collegegeld, waarbij de voorkeur uitgaat naar het hanteren van uniforme bedragen.

7.3 Slotconclusie

Voor het formuleren van een bondig eindoordeel is het nuttig om het beoordelingskader, dat de werkgroep gehanteerd heeft samen te vatten met behulp van een brede interpretatie van het doelmatigheidsbegrip.

Bij die brede interpretatie gaat het om twee aspecten, namelijk de effectiviteit (worden de gestelde doelen bereikt) en de efficiency (geschiedt zulks met de inzet van minimale programmakosten, regelgeving, uitvoeringslasten en ongewenste bijwerkingen).

Vanuit het oogpunt van effectiviteit scoren de bestaande regelingen heel bevredigend. Ze vormen geen significante belemmering voor de toegankelijkheid, dragen bij aan de verbreding van de financieringsbasis (profijtbeginsel) en aan het kostenbewustzijn van ouders en studenten. De besproken salderingsvarianten scoren op het punt van de toegankelijkheid nauwelijks beter – zeker niet als het gaat om de kwetsbaarste groepen - en op de punten profijtbeginsel en kostenbewustzijn slechter.

Ook uit een oogpunt van efficiency kunnen de bestaande regelingen de toets van een vergelijking met de onderzochte salderingsvarianten goed doorstaan. Saldering met de meest voor de hand liggende inkomensafhankelijke tegemoetkomingen resulteert in het VO en MBO in aanzienlijk hogere programmalasten voor de overheid en positieve inkomenseffecten voor gezinnen met inkomens vanaf ca. f.55.000,-. In het HBO en WO komen de voordelen eveneens terecht bij de groepen met midden- en hogere inkomens en bij een grote groep studenten, die thans geen recht (meer) heeft op studiefinanciering.

Deze budgettaire nadelen kunnen in het VO en MBO beperkt worden door een verlaging van generieke tegemoetkomingen in combinatie met een verhoging en sterke gerichtheid van de kinderkorting in de fiscaliteit, maar de vereenvoudigingswinst die daardoor in de bestaande regelingen wordt geboekt, wordt dan betaald met een aanzienlijke toename van de complexiteit van de fiscale regelingen, terwijl de resterende rekening substantieel blijft.

In het HBO en WO ontbreken zulke salderingsmogelijkheden zelfs als het gaat om studenten, die thans geen recht op studiefinanciering hebben.

Op het punt van de uitvoeringslasten zijn de besparingen in alle varianten bescheiden tot zeer bescheiden, zeker in verhouding tot de daartegenover staande extra programmakosten.

Ook de voordelen van saldering als gevolg van beperking van de inkomensval zijn beperkt. Er zijn geen aanwijzingen, dat de specifieke – in de tijd beperkte – armoedeval, als gevolg van de bestaande inkomensafhankelijke tegemoetkomingen, een significant negatief effect heeft op de participatie aan en doorstroming in het onderwijs en evenmin op de deelname aan betaalde arbeid. Het hoge niveau van de gehanteerde inkomensgrenzen is daarvoor wellicht de verklaring.

Tenslotte zijn er de negatieve bijwerkingen van saldering voor de positie van aangewezen private onderwijsinstellingen in het VO, MBO, HBO en WO.

Bijlage 1 Taakopdracht IBO "Balansverkorting onderwijsbijdragen"

Aanleiding

In een aantal onderwijssectoren vraagt de overheid de deelnemers (of hun ouders) een bijdrage in de kosten, terwijl anderzijds de overheid de deelnemers/ouders een tegemoetkoming in de kosten geeft. Het is nuttig te kijken of dit "rondpompen" van middelen kan worden teruggedrongen; een balansverkorting als het ware. Daarbij kan eveneens de mogelijkheid bijdragen te fiscaliseren worden betrokken. Balansverkorting c.q. fiscalisering hebben voor de onderwijs-deelnemers en hun ouders als voordeel dat ze met eenvoudiger regels en minder administratie te maken krijgen. Het scheelt de collectieve sector uitvoeringslasten.

Ten eerste wordt gedacht aan het lesgeld dat voor leerlingen vanaf 16 jaar in het voortgezet onderwijs en secundair beroepsonderwijs wordt geheven (ruim f 1800,- per schooljaar). Voor de lagere inkomens wordt vervolgens compensatie verleend via de WTS en WSF. Lesgeld wordt betaald voor 450.000 leerlingen. Lesgeld is daarmee een specifieke heffingsregeling die zeer brede groepen treft en die -met name voor de midden-inkomens die geen beroep op de WTS kunnen doen- een stevig beslag op het huishoudinkomen legt en wellicht invloed heeft op de onderwijsdeelname.

Verder gaat het om het cursus- en collegegeld dat studenten in BVE, HBO en WO moeten betalen. Tegenover het collegegeld staan tegemoetkomingen aan studenten in verband met studiekosten of kosten van levensonderhoud. Deze tegemoetkomingen gelden ten dele voor alle studenten -namelijk de basisbeurs en de studieleningen op basis van de WSF- en zijn ten dele specifiek gericht op lagere inkomensgroepen, namelijk de aanvullende beurs op basis van de WSF.

De IB-Groep is belast met het uitvoeren van zowel de inning van les gelden als het verstrekken van de basis- en aanvullende beurs en studieleningen. De IB-Groep is een complexe organisatie met de nodige uitvoeringsproblemen en budgettaire knelpunten, zoals de tegenvallers ontstaan bij het zogenaamde herontwerpproject. Een balansverkorting zou het werk van de IB-Groep kunnen beperken en daarmee een oplossing voor deze problemen bieden.

Probleemstelling

Het onderzoek heeft tot doel om na te gaan wat de mogelijkheden en de voor- en nadelen zijn van saldering van de les- en collegegelden met de voor lagere inkomensgroepen of voor alle ouders of studenten beschikbare tegemoetkomingen in de studiekosten of de kosten van levensonderhoud via het fiscaal stelsel. Daarbij moet tevens worden gezien hoe een dergelijke ingreep zich verhoudt tot het profijtbeginsel en de vrijheid van instellingen.

Onderzoeksvragen

Beschrijf de voor- en nadelen van saldering van de les gelden met de WTS en/of het fiscaal stelsel en/of de kinderbijslag. Besteed onder meer aandacht aan: de studiekosten en effecten op de onderwijsdeelname voor de verschillende inkomensgroepen, de effecten op de armoedeval, en de uitvoeringslasten van de betrokken regelingen.

Beschrijf de voor- en nadelen van de saldering van collegegelden met de basisbeurs en/of het fiscaal stelsel. Besteed onder meer aandacht aan: de kosten van uit- en thuiswonenden, de effecten op de armoedeval en de uitvoeringslasten van de betrokken regelingen.

Beschrijf de opties voor de taakuitoefening van de IB-Groep die uit het voorgaande voortvloeien. Besteed daarbij ook aandacht aan de mogelijkheid om de aanvullende beurs te fiscaliseren.

Deelnemende departementen

OCW, SZW, Financiën, AZ, EZ.

Bijlage 2 Samenstelling van de IBO-werkgroep

Dr. B. de Vries (voorzitter)
ABP

Drs J.F.P. Hers (secretaris)
Ministerie van Financiën

Drs H.M.M. Haring (co-secretaris)
Ministerie van OcenW

Dr. R.J. Mulder
Ministerie van Algemene Zaken

Dr. R.W. van Zijp
Ministerie van Economische Zaken

Mr B.J.M. Peters (Tot 1-3-2001)
Ministerie van Financiën

Drs. P. Reuter (Vanaf 1-3-2001)
Ministerie van Financiën

Drs A.H.M. de Jong
Ministerie van Financiën

Drs F.C. Gronsveld
Ministerie van OcenW

Mr P.J. van Putten
Ministerie van OcenW

Drs C. Laan
Ministerie van SZW

Bijlage 3 Effecten taken en uitvoeringskosten IB-Groep

In deze bijlage wordt eerst een globale beschrijving gegeven van de effecten van de verschillende varianten op de taakuitvoering en activiteiten van de IB-Groep. Vervolgens wordt op basis van de informatie van de IB-Groep een concrete uitwerking gegeven van de besparing op de uitvoeringslasten die kunnen optreden in de varianten waarin de lesgeldvergoeding wordt afgeschaft.

Globale verdeling activiteiten en exploitatiekosten IB-Groep

Navolgend worden de taken van de IB-Groep beschreven, waarna een schematisch overzicht volgt van de uitvoeringskosten die op basis van een indicatieve schatting zijn gemaakt.

- Studiefinanciering/OV-studentenkaart; onder dit takenpakket vallen werkzaamheden in het kader van het toekennen van basis- en prestatiebeurzen en aanvullende financiering en het innen en invorderen van verschillende soorten studieschulden.
- In 2000 betaalde de IB-Groep ruim 3500 miljoen aan studiefinanciering en werden OV-studentenkaarten ter waarde van ruim 750 miljoen via het postkantoor aan studenten verstrekt. In 2000 hadden 482.534 personen recht op studiefinanciering. Daarnaast ontving de IB-Groep 770 miljoen op uitstaande schulden.
- Tegemoetkoming Studiekosten: Hieronder vallen het toekennen van tegemoetkomingen in de studiekosten aan ouders van minderjarigen en aan deeltijdstudenten en het toekennen van basistoelagen en tegemoetkomingen in de studiekosten van voltijdstudenten in het voortgezet onderwijs die ouder zijn dan 18 jaar. In 2000 keerde de IB-Groep 637 miljoen uit aan tegemoetkomingen en basistoelagen ten behoeve van 312.658 rechthebbende personen.
- Les- en Cursusgeld: Ten behoeve van het les- en cursusgeld voert de IB-Groep taken uit op het gebied van registreren van lesgeldplichtingen en het innen en invorderen van lesgeld bij lesgeldplichtingen. In 2000 ontving IBG 785 miljoen aan les- en cursusgeld van 457.000 lesgeldplichtingen.
- Registratie en beheer van gegevens: Voor het hoger onderwijs verzorgt de IB-Groep verschillende registratie- en beheertaken op het gebied van aanmelding, selectie en plaatsing, op het gebied van inschrijving, studievoortgang en bekostiging en op het gebied van opleidingen. In 2000 meldden zich 130.549 eerstejaarsstudenten aan; in totaal staan in het hoger onderwijs 481.600 studenten ingeschreven.
- Diplomawaardering en Examendiensten: Een laatste taak van de IB-Groep is het waarderen van binnenlandse en buitenlandse opleidingen en diploma's en het legaliseren van Nederlandse getuigschriften. Daarnaast draagt de IB-Groep zorg voor een juiste toepassing van titels, het verlenen van onderwijsbevoegdheid op grond van buitenlandse diploma's, afgeven van 'verklaringen afgelegd examen', het organiseren van school- en staatsexamens, het bewaren en vastleggen van examengegevens en verkopen van waardepapieren voor diploma's. In 2000 namen 178.359 kandidaten deel aan schoolexamens en 17.434 aan staatsexamens. Het aantal gewaardeerde diploma's bedroeg ruim 7.000.

De bijdrage die de IB-Groep van het Ministerie van het OcnW in 2000 heeft ontvangen voor de uitvoering van de wettelijke taken bedroeg 221 miljoen. Dit bedrag bestaat uit een basisbedrag reguliere exploitatie aangevuld met incidentele en structurele vergoedingen die voortkomen uit wijzigingen in de wet- en regelgeving, de zogenaamde uitvoeringstoetsen. In onderstaande tabel zijn de hoofdtaken van de IB-Groep nog eens weergegeven, en is een indicatieve schatting gemaakt van de uitvoeringskosten die in het jaar 2000 met deze taken gemoeid zijn.

Taak	Kosten (in mln.)
Uitvoering WSF	100
Uitvoering WTOS	25
Inning lesgelden	10
Het beheren van onderwijsgerelateerde basisregistraties	25
Het waarderen van buitenlandse diploma's,	
Het verzorgen van het proces van aanmelding, selectie en plaatsing van studenten	
Het organiseren van staats- en schoolexamens	
Uitvoeringstoetsen (de uitvoering van wetwijzigingen) in 2000	60
Totaal IB-Groep	220

Lesgelden

Hierna worden aspecten ten aanzien van de uitvoering van de verschillende varianten voor de lesgelden verder toegelicht.

Afschaffen van lesgelden tot 18 jaar

Als de lesgelden worden afgeschaft vervalt de activiteiten gericht op het innen van de lesgelden en het verrekenen van de lesgelden met de tegemoetkoming (in WTOS). In verband met de reguliere bekostiging van de instellingen en het verstrekken van de tegemoetkoming in de schoolkosten blijft het noodzakelijk om te controleren op de inschrijving en het inkomen van de ouders. Door het afschaffen van de lesgelden en de lesgeldvergoeding in de WTOS dalen de uitvoeringslasten met ongeveer 9 mln.. Als ook de tegemoetkoming in de schoolkosten wordt afgeschaft (gedecentraliseerd of gefiscaliseerd) wordt *de facto* de volledige WTOS afgeschaft (controle inkomens en inschrijvingen is niet langer nodig). In dat geval dalen de uitvoeringslasten van de IBG met 20 à 25 mln. Daarbij is er vanuit gegaan dat de invoering van het onderwijsnummer de inschrijvingscontrole op basis van lesgeldverplichting vervangt.

Afschaffen van lesgelden in VO en MBO vanaf 18 jaar

Als het les- en cursusgeld voor VO en MBO wordt afgeschaft en gelijktijdig wordt gesaldeerd met de aanvullende beurs, dan dalen de uitvoeringslasten slechts beperkt. Het lesgeld wordt dan op 0 gezet en er komen minder mensen in aanmerking voor een aanvullende beurs. Alle berekeningen moeten nog gewoon worden uitgevoerd om te bepalen wie wel en wie niet gerechtigd is. Het systeem blijft dan gelijk, er wordt alleen minder uitbetaald. Voor WTOS en lesgeldvergoeding levert dit een extra besparing in uitvoeringslasten van ongeveer 3 mln. ten opzichte van het afschaffen van lesgelden tot 18 jaar. Hierbij is geen rekening gehouden met de gevolgen voor de groep VO18+, omdat dit een zeer kleine groep is. De regelgeving (WTOS en WSF) wordt voor de burger wel vereenvoudigd en meer inzichtelijk. Dit zal voor de IBG minder vragen van burgers tot gevolg hebben.

Collegegelden

De collegegelden worden (meestal geautomatiseerd) geïnd door de instellingen. De administratiekosten voor gespreid betalen betaalt de student zelf. Als het deeltijdcollegegeld niet bij het IBO wordt betrokken, en alleen het voltijdcollegegeld wordt afgeschaft, dan moet het systeem in stand gehouden worden en treden er voor de instellingen waarschijnlijk minimale besparingen op.

Salderen met aanvullende beurs

Saldering van collegegelden met alleen aanvullende beurs zal waarschijnlijk niet veel besparingen opleveren in de uitvoeringslasten van de IBG. Het systeem moet dan in stand worden gehouden net als hiervoor is besproken bij het afschaffen van het lesgeld. Het collegegeld wordt op 0 gezet, maar de berekeningen moeten nog steeds worden uitgevoerd. Ook de gegevensuitwisseling met de belastingdienst moet blijven plaatsvinden, dus het hele proces blijft gelijk aan de huidige situatie. Dit wordt ook veroorzaakt door de inkomensafhankelijke regeling ten aanzien van de ziektekostenverzekering in de WSF. Zelfs als de aanvullende beurs geheel zou vervallen blijft daardoor controle van het ouderlijk inkomen noodzakelijk. Wel zal (op termijn) het aantal aanvragen voor een aanvullende beurs dalen. De fraudegevoeligheid van de WSF zal wel toenemen doordat de drempel van het collegegeld wegvalt.

Salderen met aanvullende en basisbeurs

Als ook de basisbeurs wordt verlaagd om afschaffing van het collegegeld te salderen, zullen de activiteiten van de IBG in grote lijnen nauwelijks wijzigen. Dit wordt veroorzaakt door het bestaan van de OV-kaart. Zelfs als de (thuiswonende) basisbeurs voor een aantal studenten vervalt zullen de huidige controles uitgevoerd moeten worden om het recht op de OV-kaart vast te stellen. De basisbeurs wordt voor deze groep dan op 0 gezet en de maanden moeten dan wel worden meegeteld voor het gebruik van de WSF (b.v. voor het gebruik van de OVSK en ziektekostenverzekering). Alleen de fysieke *uitbetaling* van de thuiswonende basisbeurs komt dus te vervallen. Voor de uitvoeringslasten van de IBG zal dit weinig verschil maken. Voor de aanvullende beurs geldt in deze variant dat de daling van het aantal aanvragen kleiner is dan in de vorige variant.

Getalsmatige uitwerking afschaffen les gelden

Hierna wordt een gedetailleerder onderbouwing gegeven van de effecten op de taakuitvoering van de IB-Groep indien lesgeldheffing zouden worden afgeschaft. Er is uitgegaan van het generiek afschaffen van les gelden en tegemoetkomingen. Zodra de maatregel minder generiek wordt, bijvoorbeeld door de afschaffing van lesgeld tot een specifieke groep te beperken, zal het effect op de apparaatskosten anders zijn. Gezien de globale berekening wordt een voorbehoud gemaakt op de financiële consequenties zoals die in een uitvoeringstoets zou worden opgenomen bij effectuering van de maatregel. De huidige becijfering is derhalve een ruwe indicatie.

Processen van de IB-Groep die verbonden zijn met de lesgeldheffing

Een aantal processen van de IB-Groep is verbonden aan de heffing van lesgeld bij (ouders) van leerlingen van 16 jaar en ouder in het voortgezet onderwijs en de beroepsopleidende leerwegen.

Het gaat daarbij om:

- a) inning van het lesgeld;
- b) verstrekking van informatie over de aantallen lesgeldplichtige leerlingen per onderwijsinstelling (dit in verband met bekostiging van de onderwijsinstellingen);
- c) WTOS: rekening houden met het lesgeld als een component in de tegemoetkoming;
- d) WSF2000: rekening houden met het lesgeld als component van het budget en met het verstrekken van een voorschot op het lesgeld alsmede de maandelijkse verrekening daarvan;

- e) hanteren van lesgeldbetaling als onderdeel van controle op inschrijving.

Globale besparingen op apparaatskosten van de IB-Groep bij vervallen van lesgeldheffing

Onderstaand wordt globaal aangegeven waaruit besparing dan wel extra kosten bestaan als lesgeldheffing wordt opgeheven.

a) Proces innen lesgeld

Dit proces bestaat uit het registreren van lesgeldplichtige leerlingen door middel van toezending en registreren van onderwijskaarten, het instellen van vorderingen, het verrekenen van lesgeldvorderingen met door de IB-Groep uit te keren tegemoetkomingen (WTOS) en voorschot WSF2000. Voorzover de lesgeldvordering niet kan worden verrekend, wordt deze geïnd door middel van automatische incasso (met mogelijkheid van gespreide betaling) of door middel van acceptgirokaarten. Bij wanbetaling wordt overgegaan tot inning via de deurwaarder.

Om op korte termijn een beeld te hebben van de besparing is aangesloten bij berekeningen van de kosten die met lesgeldheffing gemoeid, van vóór de reorganisatie Herontwerp. Die kosten zijn jaarlijks integraal zo'n f 7 mln. Aangezien een deel daarvan vaste kosten c.q. overhead betreft die na vervallen van lesgeldheffing blijven bestaan (en dan over andere processen dienen te worden omgeslagen), zijn de besparingen te stellen op ca f 5 mln.

Voor een belangrijk deel gaat het hierbij om besparing op personele kosten. Tegenover die structurele besparing staat evenwel de eenmalige kosten een te treffen voorziening i.v.m. wachtgeld aanspraken.

b) Informatieverstrekking aantal leerlingen

Met de processen van informatieverstrekking aan Centrale Financiën Instellingen (CfI) i.v.m. de bekostiging van onderwijsinstellingen zijn slechts beperkte kosten gemoeid.

c) WTOS: vervallen component lesgeld

Het vervallen van lesgeld als onderdeel van de WTOS heeft globaal 2 effecten:

- door de lagere budgetten zal de glijdende schaal bij een lager inkomen eindigen. Daardoor zullen minder ouders voor een tegemoetkoming in aanmerking komen. De besparing bestaat dan uit ca 35.000 minder toekenningen.;
- niet langer behoeven verrekenen van de lesgeldcomponent in de WTOS met de lesgeldvordering. Voor de WTOS met de zogenaamde glijdende schaal en de evenredige korting bij niet-maximale tegemoetkomingen betekent dit een belangrijke vereenvoudiging.

De besparing bedraagt op dit terrein ca f 3 mln. per jaar. Met nadruk wordt erop gewezen, dat dit het effect is t.o.v. de situatie van inwerkingtreding van de WTOS (voorzien schooljaar 2001/2002) en dat de besparing gerelateerd moet worden t.o.v. het budget van de IB-Groep, rekening houdend met een toevoeging vanwege de extra uitvoeringslast van de WTOS (ca f 6 mln. per jaar).

d) WSF2000: vervallen lesgeldcomponent in budget en voorschot / verrekening lesgeld

Het vervallen van lesgeld als onderdeel van de WTOS heeft globaal 3 effecten:

- doordat het lesgeld niet langer deel uitmaakt van het budget, zal tot een lagere ouder inkomen aanspraak bestaan op aanvullende beurs. Het aantal te verwerken verzoeken om aanvullende financiering zal op termijn afnemen.

- De maximale RL daalt, waardoor de last van het innen minder wordt;
- niet langer vaststellen van een voorschot lesgeld, het vervolgens verrekenen van dat voorschot met de lesgeldvordering en het maandelijks verrekenen van het voorschot met de studiefinanciering behoeven verrekenen van de lesgeldcomponent in de WTOS met de lesgeldvordering. Dit leidt tot een vereenvoudiging in de uitvoering.

Als stelpost wordt hiervoor uiteindelijk structureel f 1 mln. opgenomen.

e) Lesgeld als middel controle op inschrijving

Het bestand met lesgeldplichtigen wordt bij de diverse studiefinancieringsregelingen gebruikt om de voorwaarde van inschrijving aan een instelling van onderwijs te controleren.

Dit procesonderdeel zal bij vervallen van het lesgeld moeten worden aangepast. Verwacht mag worden dat ten die tijde het onderwijsnummer zal zijn ingevoerd, waarvoor de registratie van onderwijsnummer de plaats van lesgeldregistratie kan overnemen.

f) Wachtgeldvoorziening

De structurele materiële kosten (porti en dergelijke) vallen in beginsel direct vrij. Voorzover het om personele kosten gaat, zal voor vast personeel een wachtgeldvoorziening moeten worden getroffen. Als wordt verondersteld, dat de personeelsvermindering voor de helft betrekking heeft op vast personeel, is de wachtgeldvoorziening te stellen op ca f 15 mln. Bij een baten/lasten-stelsel drukken deze kosten op het 1^e jaar.

Uitbouw van lesgeld uit de systemen

Heffing, verrekening en compensatie van lesgeld zit verweven in de diverse systemen van de IB-Groep. Het gegeven "lesgeld" dient uit die diverse systemen te worden gebouwd.

Als stelpost wordt hiervoor f 4 mln genomen. Verwacht mag worden dat die kosten gelijkmatig over 2 jaren worden gemaakt.

Recapitulatie van de financiële effecten

In de onderstaande tabel worden de bovengenoemde indicatieve bedragen gerecapituleerd.

Becijfering besparing afschaffing lesgeld

t = jaar van invoering maatregel	jaar t	jaar t+1	jaar t+2	jaar t+3	jaar t+4
1. inning lesgeld:	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
2. Informatieverstrekking aantal lesgeld	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
3. tegemoetkoming studiekosten (vanwege verval	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
4. WSF2000	0,5	0,5	1,0	1,0	1,0
5. lesgeld als controlemiddel inschrijving	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
6. kosten voorziening wachtgeld	-15,0				
7. stelpost systeemontwikkeling (outbouw)	-2,0	-2,0			
Besparing (saldo) :	-8,4	6,6	9,1	9,1	9,1

Bijlage 4 Overzicht gesprekspartners

Voortgezet Onderwijs

Van het voortgezet onderwijs zijn uitgenodigd:

- * VVO (vereniging van schoolleiders)
 - * VOS-ABB (besturenorganisatie openbaar onderwijs)
 - * BPCO (besturenorganisatie christelijk onderwijs)
 - * VBKO (besturenorganisatie katholiek onderwijs)
 - * VBS (besturenorganisatie bijzondere scholen)
 - * LAKS (landelijk scholieren actie comité)
 - * Ouders en Coö (oudervereniging)
- Ouders en Coö, VVO en VOS-ABB hebben gebruik gemaakt van de uitnodiging.

MBO

Van het MBO zijn de volgende organisaties uitgenodigd. Beiden hebben van de uitnodiging gebruik gemaakt.

- * BVE-raad (raad voor Beroepsonderwijs en volwassenen-educatie)
- * JOB (JongerenOrganisatieBeroepsonderwijs)

Hoger Onderwijs

Van het hoger onderwijs zijn de onderstaande organisaties uitgenodigd voor een gesprek, waarbij alleen de HBO-raad niet aanwezig was:

-
- * VSNU (Vereniging van Nederlandse universiteiten)
- * HBO-raad (bestuursraad van de HBO-scholen)
- * LSVB (landelijke studenten vakbond)
- * ISO (interstedelijke studenten organisatie)