

Vergaderjaar 2010–2011

32 263

Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten in verband met onder meer niet-indexering normbedragen voor 2011 en 2012 en aanpassing aanvullende beurs

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 november 2010

1. Inleiding

De regering dankt de leden van de PvdA- en SP-fractie van de Eerste Kamer voor hun inbreng ten behoeve van dit wetsvoorstel. Zij maakt graag van de gelegenheid gebruik om hieronder de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen van een inhoudelijke reactie te voorzien.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en willen de behandeling daarvan aangrijpen om aandacht te vragen voor de positie van MBO-leerlingen.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel waarmee de normbedragen in de Wet studiefinanciering 2000 (Wsf) en in de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wtos), voor de jaren 2011 en 2012 niet worden geïndexeerd. Daarnaast wordt met het voorstel de aanvullende beurs onder de prestatiebeurs gebracht na de eerste vijf maanden studiefinanciering in het hoger onderwijs. Deze leden hebben over het wetsvoorstel een aantal vragen.

2. Algemeen

In de memorie van toelichting worden de wijzigingen in het wetsvoorstel als crisismaatregelen gemotiveerd: ter oplossing van de begrotingsproblematiek als gevolg van de kredietcrisis. De leden van de SP-fractie betreuren het dat onderhavig wetsvoorstel voortvloeit uit de keuze van het vorige kabinet om studenten en ouders van jongeren uit minder draagkrachtige milieus te laten betalen voor een deel van het pakket crisismaatregelen. Deze leden vragen of de huidige regering hun mening deelt. Zo ja, ziet zij mogelijkheden (een deel van) de in onderhavig wetsvoorstel voorgenomen maatregelen langs andere weg op te lossen? Zo nee, kan de regering bij elk afzonderlijk onderdeel van onderhavig wetsvoorstel toelichten hoe de verhouding ligt tussen de – middels dit wetsvoorstel – gevraagde bijdrage aan de bezuinigingen en het aandeel van dezelfde

getroffen groep aan het ontstaan, respectievelijk de omvang, van de economische crisis?

De regering handhaaft het eerder ingenomen standpunt. Het is niet de bedoeling om in het kader van dit wetsvoorstel een discussie over de economische crisis zelf te gaan voeren. De overheidsfinanciën zijn een zorg van ons allemaal in het kader waarvan ook van studerenden een bijdrage wordt gevraagd. Daarover is bij de behandeling van de begroting voor 2010 een afweging gemaakt. Toen is besloten om in 2011 een begin te maken met de consolidatie van de overheidsfinanciën met concrete bezuinigingsmaatregelen, waaronder de maatregelen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft. In deze context is het niet mogelijk om verhoudingen weer te geven tussen de gevraagde bijdrage aan de bezuinigingen en het aandeel van de getroffen groep in het ontstaan of de omvang van de crisis. Dit wetsvoorstel is de nadere uitwerking van die eerder gemaakte keuze.

3. Aanvullende beurs

Kan de regering toelichten wat de gevolgen van de gelijktrekking van de termijnen van de aanvullende beurs aan de basisbeurs zijn voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, bij de omzetting van een gift in een lening? Deelt de regering de conclusie van de leden van de SP-fractie dat deze maatregel een nadeel inhoudt voor studenten uit de minder draagkrachtige milieus, namelijk dat zij eerder dan tot nu toe over continuering van hun studie(keuze) moeten besluiten? Zo ja, is de regering voornemens deze studenten hierin tijdig en voldoende te begeleiden?

De regering acht het van belang dat studenten zo snel mogelijk een afgewogen keuze maken om door te gaan dan wel te stoppen met een studie. Wie binnen vijf maanden besluit om de studie te staken en de studiefinanciering stop te zetten hoeft de basisbeurs en de OV-studentenkaart niet terug te betalen, maar krijgt deze als een gift. Dit blijft zo, ook voor aanvullende beursstudenten. Op deze manier krijgen alle studenten als gevolg van dit wetsvoorstel te maken met hetzelfde afwegingsmoment.

De maatregel heeft geen financiële consequenties voor studenten die hun opleiding op tijd met succes afronden (binnen tien jaar): hun prestatiebeurs wordt na het behalen van het diploma omgezet in een gift. Voor mensen met een aanvullende beurs die hier niet in slagen, voorziet de WSF2000 in een aparte regeling voor de kwijtschelding van de aanvullende beurs. Wie zijn opleiding onverhoopt niet afmaakt en na verloop van jaren niet over voldoende inkomen beschikt om de aanvullende beurs als lening terug te betalen, krijgt die geheel of gedeeltelijk kwijtgescholden. Voor de overige studieschuld blijft daarnaast de generieke draagkrachtregeling van kracht, die voor iedereen geldt.

Dit laat onverlet dat de regering het belangrijk vindt dat studenten goede ondersteuning krijgen bij hun studiebeslissingen, bijvoorbeeld in de vorm van studiekeuzegesprekken en -adviezen op de hogescholen en universiteiten, maar ook in de vorm van duidelijke ondersteuning door DUO als het gaat om de studiefinanciering, de financiële consequenties daarvan en mogelijke ontwikkelingen daarin.

Kan de regering tevens aan deze leden toelichten hoe tijdelijk de beperking van de uitgaven is ten gevolge van dit onderdeel van het wetsvoorstel? In de nota naar aanleiding van het verslag wordt vermeld dat na 2014 de besparing langzaam afneemt.¹ In de tabel daalt de besparing van 50 miljoen in 2014 naar 35 miljoen in 2015.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 263, nr. 8, p. 4.

Kan de regering toelichten hoeveel de verwachte besparingen in de periode van 2016 tot 2020 per jaar zullen zijn?

De tijdelijke beperking van de uitgaven ten gevolge van dit onderdeel van het wetsvoorstel ontstaat doordat de zogenaamde relevante uitgaven voor de aanvullende beurs uitgesteld worden van het moment waarop ze nu gelijk als gift worden verstrekt naar het moment waarop de opleiding wordt afgesloten. Hoewel dit effect steeds weer opnieuw optreedt, is er op de langere termijn sprake van een tijdelijk budgettair effect. Dit, omdat de relevante uitgaven voor de omzetting van de aanvullende beurs in een gift uiteindelijk wel gedaan moeten worden: plussen en minnen vallen dan tegen elkaar weg. Onderstaande tabel met de budgettaire gevolgen van deze maatregel voor de periode van 2011 tot 2020, laat zien dat dit zogenaamde prestatiebeurseffect zich over een redelijk lange periode voordoet en over deze periode voldoende substantieel is.

Tabel 1: relevante uitgavenreductie aanvullende beursmaatregel (afgerond in miljoen euro's)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
- 40	- 52	- 52	- 50	- 35	- 23	- 17	- 11	- 6

4. Het niet indexeren van normbedragen

Wet studiefinanciering 2000

*Kan de regering toelichten hoeveel het niet indexeren van de studiefinanciering in 2011 en 2012 voor de periode 2011 tot 2016 jaarlijks zal opleveren? Het gaat naar de leden van de **SP**-fractie verwachten om bijzonder weinig vergeleken met de totale uitgaven voor het hoger onderwijs. Klopt dit? Hoeveel procent zou er – ter vergelijking – op managementfuncties in het hoger onderwijs gekort moeten worden om eenzelfde bezuiniging op te leveren? Acht de regering een dergelijke efficiëntiemaatregel niet wenselijker en beter haalbaar? Gaarne een toelichting.*

In de tabel op de volgende bladzijde is aangegeven welke besparingen worden gerealiseerd als gevolg van het niet indexeren van de normbedragen voor de studiefinanciering. Zoals blijkt uit deze tabel heeft de maatregel niet alleen betrekking op het hoger onderwijs (WSF2000), maar ook op het voortgezet en beroepsonderwijs (WTOS). In verhouding tot het totaal van de beschikbare budgetten voor de betreffende sectoren kan de opbrengst van deze maatregel inderdaad als beperkt worden aangemerkt. In verband met de bestedingsvrijheid van instellingen, hebben zij de ruimte om een korting op de titel van het beperken van het aantal managementfuncties op hun eigen wijze door te vertalen in instellingsbeleid. De rijksbijdrage aan universiteiten en hogescholen wordt namelijk verstrekt als een lumpsum; bij de berekening van dat bedrag is het aantal managementfuncties geen parameter. De instellingen zelf bepalen de inzet van deze middelen en de overheid kan niet opleggen waar die bezuiniging neerslaat. Om maximaal te kunnen blijven investeren in de kwaliteit van het onderwijs kiest het kabinet er daarom niet voor om een dergelijke efficiëncymaatregel te treffen.

Tabel 2: relevante uitgavenreductie indexeringsmaatregel naar WSF2000 en WTOS (afgerond in miljoen euro's).

	2011	2012	2013	2014	2015
WSF2000	- 5	- 10	- 12	- 15	- 15
WTOS	- 1	- 3	- 3	- 3	- 3
Totaal	- 6	- 13	- 15	- 18	- 18

Gelet op het feit dat de basisbeurs voor een uitwonende student ongeveer 265 euro per maand bedraagt, betekent het niet indexeren van deze basisbeurs dat een student na vier jaar meer dan één maand studiefinanciering zal mislopen ten gevolge van dit wetsvoorstel. Deelt de regering deze constatering met de leden van de SP-fractie? Heeft zij over de haalbaarheid respectievelijk de wenselijkheid van deze maatregel overleg gepleegd met de VSNU, de HBO-Raad en de studentenorganisaties? Zo ja, wat zijn de uitkomsten geweest van dit overleg? Kan de regering daarnaast garanderen dat door deze wijziging de kwaliteit van de diploma's wel op peil blijft? Als er geen sprake kan zijn van studieduurverkorting, moeten studenten door deze maatregel noodgedwongen meer bijverdienen en hebben zij minder tijd om te studeren. Is er door de regering een inschatting gemaakt van de negatieve gevolgen hiervan, zoals vroegtijdige studiebeëindiging, langere studieduur et cetera? Kan er aan deze leden inzicht worden gegeven in de te verwachten gevolgen van de maatregel?

De regering kan de rekensom van de leden van de SP-fractie volgen, maar deelt hun constatering niet dat studenten op enig moment een maand studiefinanciering zouden mislopen. Zo werkt het niet: wie er recht op heeft blijft iedere maand een studiebeurs of studielening ontvangen en hoeft dus ook geen enkele maand zonder geld komen te zitten. Dat het verschil tussen het gedurende twee jaar wel en niet indexeren van de basisbeurs voor uitwonende studenten in de berekeningen van de leden van de SP-fractie na vier jaar een vergelijkbare orde van grootte heeft als het huidige maandbedrag voor de basisbeurs, geeft hoogstens aan dat de gevolgen voor studenten bescheiden zijn. De maatregel is niet alleen ten tijde van de begrotingsbehandeling met belanghebbenden gewisseld, maar ook in september 2009 door de toenmalig minister van OCW publiekelijk verdedigd in het vanuit het veld georganiseerde «hoorcollege» op het Lange Voorhout. Het beeld dat ten aanzien van de maatregelen uit dit wetsvoorstel valt op te maken, is in overeenstemming met deze bescheidenheid. Deze laat zich samenvatten van «niet leuk, wel begrijpelijk» tot en met «een redelijk milde maatregel». Gegeven deze bescheiden gevolgen acht de regering het onwaarschijnlijk dat de maatregel een meetbaar significante invloed zal hebben op aspecten als het kwaliteitspeil van diploma's, studie-uitval of studievertraging. De te verwachten gevolgen van deze maatregel op dergelijke aspecten zijn miniem, zoniet afwezig. Dat laat onverlet dat het wel om zeer belangrijke thema's gaat, waaraan buiten de context van dit wetsvoorstel hard wordt gewerkt.

Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS)

MBO-leerlingen komen niet in aanmerking voor gratis schoolboeken, hebben geen recht op een OV-kaart en worden nu getroffen door het voorstel de Wtos niet te indexeren. Het MBO is voor een groot aantal leerlingen van belang omdat het enerzijds de onderwijsroute is om een startkwalificatie te behalen en anderzijds aansluiting biedt op het hoger onderwijs. Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat het, onder meer in het kader van «Nederland kennisland», voor de hand

zou liggen om deelname aan het MBO te stimuleren? Kan de regering aangeven welke visie zij heeft op het MBO? Overweegt zij maatregelen om MBO-leerlingen en hun ouders tegemoet te komen?

Het MBO speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van de kennis-economie en dit komt door de vakspecialistische kennis van mbo'ers. Zij vormen een belangrijk deel van de beroepsbevolking dat gezien wordt als de sleutel voor de concurrentiekracht en de economische groei van een land. In internationaal verband wordt dit ook wel de groep Human Resources in Science and Technology (HRST) genoemd. Dit zijn mensen – vaak vakmensen met specialistische kennis – die hun beroep op een hoog niveau uitoefenen. In Nederland maken zo'n 3,5 miljoen mensen op basis van hun beroep deel uit van deze HRST-groep waarvan 1,2 miljoen HRST-vaklieden zijn met een mbo-achtergrond (mbo niveau 3 en 4). Het schetst de belangrijke rol die het mbo heeft bij de omzetting van kennis in een economische activiteit.

In dat kader hecht de regering aan het bestaan van een tegemoetkoming in de schoolkosten voor deze groep. Voor minderjarige mbo'ers is hierin voorzien via de WTOS (en voor meerderjarige mbo'ers via de studiefinanciering). De WTOS is specifiek bedoeld als tegemoetkoming in de kosten die minderjarige mbo'ers maken voor de aanschaf van lesmateriaal en vervoerskosten. De WTOS is niet bedoeld als volledige vergoeding voor alle gemaakte kosten, maar als tegemoetkoming.

De regering heeft recentelijk laten onderzoeken hoe de daadwerkelijke schoolkosten zich ontwikkelen en in welke mate de tegemoetkoming de daadwerkelijke kosten dekt. In 2010 is onderzoek gedaan naar de totale schoolkosten van onder andere mbo'ers (incl. de kosten voor lesmateriaal en vervoer). Dit heeft geresulteerd in de Schoolkostenmonitor 2009–2010. Hierover heeft de Tweede Kamer op 13 juli 2010 een brief ontvangen met daarbij de Schoolkostenmonitor 2009–2010¹. Uit deze schoolkostenmonitor valt op te maken dat de totale schoolkosten in vergelijking met de vorige monitor gedaald zijn. Dit geldt voor zowel de beroepsopleidende leerweg (bol), de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) als deeltijd-bol. Ook is geconstateerd dat de tegemoetkoming kostendekkend is voor ruim de helft van de ouders die recht hebben op een maximale vergoeding.

Ouders met een zeer laag inkomen doen daarbij minder vaak uitgaven, indien die niet door de school verlangd worden. Hierdoor is de tegemoetkoming voor hen in bijna alle gevallen kostendekkend. Mbo'ers die stagevergoedingen krijgen, hebben daarmee gemiddeld voldoende of ruim voldoende middelen om de schoolkosten te dekken.

De regering is hiermee in algemene zin van mening dat er geen extra generieke maatregelen nodig zijn om mbo'ers verder financieel te stimuleren. In de volgende monitor zal worden bijgehouden in hoeverre de kosten verder zullen dalen of juist zullen stijgen en hoe zich dit verhoudt met de tegemoetkomingen vanuit de WTOS.

Vanaf 2010 is een deel van de Wtos in het kindgebondenbudget geïntegreerd. Het Wtos-bedrag dat in het kindgebondenbudget is opgenomen voor ouders van leerlingen op het voortgezet onderwijs en het MBO is gelijk. Voor ouders van leerlingen op het voortgezet onderwijs is er sindsdien door deze integratie en met de gratis schoolboeken geen Wtos meer. Voor ouders van MBO-leerlingen met een inkomen tot modaal niveau, bleef een deel van de Wtos wel bestaan, onder meer omdat MBO-leerlingen geen gratis schoolboeken krijgen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor gratis schoolboeken heeft onder meer de SP-fractie gepleit voor gelijke behandeling van de 16- en 17-jarige MBO-leerlingen met leerlingen op het voortgezet onderwijs.² Daarvoor was echter volgens de vorige regering niet voldoende geld beschikbaar. Leden van de SP-fractie constateren dat (ouders van) de 16- en 17-jarige MBO-leerlingen uit de minder draagkrachtige milieus nu echt de pineut

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VIII, nr. 146.

² Handelingen I 2007/08, 31 325, nr. 31, pag. 1269.

zijn. Zij krijgen al geen gratis schoolboeken en nu wordt de Wtos-toelage, waarmee zij zelf die boeken moeten kopen, ook niet op peil gehouden. De kosten voor schoolboeken stegen sinds 2000 aanzienlijk en bovendien was de stijging groter dan de inflatie. Heeft de regering aanwijzingen dat de prijzen van schoolboeken voor MBO-leerlingen de komende jaren gelijk zullen blijven of dalen? Als dit laatste niet het geval is, dan is het risico op nadelige gevolgen voor juist deze jongeren groot. De WRR wees er al op dat een deel van deze jongeren uitvalt onder de last van de stapeling van problemen.¹ Hoe gaat de regering de negatieve gevolgen van dit wetsvoorstel voor hen voorkomen? Het is toch een ongewenste situatie dat deze 16- of 17-jarigen de school gaan vermijden omdat zij de schoolboeken niet of nauwelijks kunnen kopen, en ouders dan mogelijk ook nog het risico lopen op intrekking van de kinderbijslag?² Deelt de regering deze opvatting? Gaarne een toelichting.

De regering deelt niet de opvatting dat deelnemers niet of nauwelijks meer in staat zullen zijn om schoolboeken te kopen. Zoals hierboven is weergegeven, zijn de totale schoolkosten voor mbo'ers de afgelopen jaren gedaald. Daarnaast is de tegemoetkoming kostendekkend voor de meerderheid van de ouders die recht hebben op een maximale vergoeding. Tevens is aangegeven dat de volgende schoolkostenmonitor inzicht zal geven in de ontwikkeling van de kosten voor deelnemers en de verhouding met de tegemoetkomingen vanuit de WTOS.

De Eerste Kamer riep de regering met de Motie Linthorst c.s.³ – ingediend tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel gratis schoolboeken – op, de specifieke situatie van ouders met kinderen op het MBO nader te onderzoeken voor wat betreft de gelijkwaardigheid van de bijdrage aan studiekosten, in vergelijking met ouders met kinderen op ander voortgezet onderwijs. Bij gebleken ongerechtvaardigde verschillen werd de regering opgeroepen voorstellen te doen om deze op te heffen. In de reactie op genoemde motie antwoordde de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onder meer dat MBO-leerlingen die ver reizen tekort komen aan de Wtos, zeker als zij hogere andere schoolkosten hebben.⁴ Deze ongewenste en ongelijkwaardige situatie wordt met dit wetsvoorstel toch alleen maar verergerd, of zien de leden van de SP-fractie dit verkeerd? Gaarne een uitleg.

In vervolg op de motie Linthorst heeft er onderzoek plaatsgevonden naar het reisgedrag van minderjarige BOL deelnemers. Het onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Ecorys. Het onderzoek heeft zich gericht op het feitelijk reisgedrag en de reismotieven van minderjarige mbo'ers. Dit rapport is op 23 augustus 2010 aan de Tweede kamer verstuurd⁵.

Het onderzoek toont aan dat reiskosten voor slechts een klein deel van deelnemers invloed heeft op de schoolkeuze en dat de toegankelijkheid niet onder druk staat. Voor 5% van de minderjarigen vormen de reiskosten de belangrijkste reden voor de schoolkeuze.

Tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer over onderhavig wetsvoorstel gaf de staatssecretaris aan dat de Wtos ook niet geïndexeerd wordt omdat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de MBO-leerlingen onder de 18 jaar, evenals die boven de 18 jaar – namelijk via de Wsf – wil aanslaan. Kan de regering toelichten waarom de 16- en 17-jarige MBO-leerlingen hier niet met de 16- en 17-jarigen in het voortgezet onderwijs worden vergeleken, maar met 18 plussers?

Minderjarige mbo'ers kunnen WTOS ontvangen als tegemoetkoming in de kosten voor hun MBO-opleiding. Als zij meerderjarig zijn geworden, kunnen zij van de WTOS in de studiefinanciering rollen. De studiefinan-

¹ Rapport nr. 83 van de WRR, *Vertrouwen in de school. Over de uitval van «overbelaste» jongeren*; AUP 2009.

² Zie Kamerstukken I 2008/09, 31 890, nr. A en Aanhangsel van de Handelingen II 2009/10, nr. 3121.

³ Kamerstukken I 2007/08, 31 325, nr. F.

⁴ Kamerstukken I 2007/08, 31 325, nr. G.

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 31 524, nr. 71.

ciering heeft voor een belangrijk deel ook hetzelfde doel als de WTOS: om tegemoet te komen in de school- of studiekosten. De studiefinanciering volgt bij mbo'ers dus direct op de WTOS. Het is zodoende logisch om de WTOS en de studiefinanciering bij het indexeren ook zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. De lijn is als het ware doorgetrokken. Die lijn kan echter niet worden doorgetrokken naar middelbare scholieren. Middelbare scholieren ontvangen na de integratie van de WTOS in het kindgebonden budget immers geen tegemoetkoming in de schoolkosten meer.

Ontwerpbesluit

De leden van de SP-fractie hebben nog een vraag over het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit studiefinanciering 2000 en het Besluit tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten voor 2011 en 2012, welke de staatssecretaris op 21 september jl. aan de Kamer zond. De vier weken van de voorhangprocedure zijn inmiddels verstreken. Kan de regering de stand van zaken met betrekking tot dit ontwerpbesluit toelichten? Deelt de regering de mening van deze leden dat artikel 11.1 van de Wsf en van de Wtos vóór artikel III.1 van het ontwerpbesluit gaan, en dat wanneer onderhavig wetsvoorstel niet voor 1 januari 2011 in werking is getreden, artikel III.1 van het ontwerpbesluit in strijd is met bovengenoemde wetten?

Op dit moment is genoemd ontwerpbesluit in behandeling bij de Raad van State. Dat ontwerpbesluit kan alleen voor 1 januari 2011 worden bekrachtigd, en na publicatie in werking treden indien de voorliggende wetswijziging tijdig doorgang vindt. Daarmee kan de door de leden van de SP geschetste situatie worden voorkomen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra