

Vergaderjaar 2020–2021

31 289

Voortgezet Onderwijs

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 474

**BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR BASIS- EN VOORTGEZET
ONDERWIJS EN MEDIA EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN
WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2021

Reiskosten mogen geen belemmering zijn voor het volgen van onderwijs. Op dit moment ontvangen studenten die in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) een bol-opleiding volgen, studenten in hoger beroepsonderwijs (hbo) en studenten aan universiteiten (wo) een studentenreis-product als onderdeel van de studiefinanciering. Ook voor leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs die moeten reizen om naar school te kunnen, worden de vervoerskosten door de overheid betaald. Daarnaast kunnen sommige leerlingen uit het primair en voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld leerlingen die onderwijs volgen aan een school met een DAMU¹ licentie, een vergoeding ontvangen voor hun reiskosten.

Vanuit het onderwijsveld en leerling- en studentorganisaties zijn signalen ontvangen dat reiskosten voor bepaalde groepen op dit moment soms wel een belemmering vormen. De Sectorraad Praktijkonderwijs geeft aan dat sommige leerlingen uit het praktijkonderwijs (pro) vooral voor een entreeopleiding aan een mbo-instelling kiezen vanwege het studentenreis-product, terwijl een entreeopleiding binnen het pro passender voor hen zou kunnen zijn. Deze route binnen het pro is nog niet wettelijk geregeld.² Over de voornemens om dit te regelen en de bijbehorende bestuurlijke afspraken is uw Kamer eerder geïnformeerd.³ Verder heeft het LAKS een enquête onder vavo-studenten⁴ gehouden waaruit bleek dat sommigen van hen reiskosten als belemmering ervaren en naast hun opleiding

¹ Dans en Muziek

² Formeel is de opdracht van het praktijkonderwijs om jongeren voor te bereiden op het uitoefenen van functies op de arbeidsmarkt onder het niveau van de entreeopleiding. Het kabinet vindt het belangrijk om voor jongeren die baat hebben bij de omgeving van én begeleiding door het pro ook een wettelijke toegang tot een gehele of gedeeltelijke entreeopleiding in het pro te creëren, die in samenwerking met het mbo wordt vormgegeven.

³ Kamerstukken 31 289 en 31 524, nr. 436

⁴ Vavo: voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vmbo-tl, havo of vwo).

werken om reiskosten die zij hebben te kunnen betalen. Daarop zijn ze een petitie gestart.⁵

De leden Van Hul (PvdA) en leden Kuik (CDA) en Westerveld (GroenLinks) hebben, mede door genoemde signalen, vragen gesteld over de reiskosten van vavo-studenten en leerlingen uit het pro die de entree-opleiding volgen binnen het pro.⁶ Tijdens het Algemeen Overleg praktijkonderwijs en mbo van 13 januari 2021 (Kamerstuk 31 524, nr. 486) heeft demissionair Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media toegezegd een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden van een studentenreisproduct voor leerlingen uit het praktijkonderwijs (pro) en voor vavo-studenten.

Deze brief bevat het resultaat van die verkenning. In de bijlage hebben wij vijf beleidsopties verkend hoe ervoor te zorgen dat reiskosten voor leerlingen die de entreeopleiding volgen in het pro en vavo-studenten geen belemmering zijn voor het volgen van onderwijs. Hiermee komen we ook tegemoet aan de motie van het lid Van den Berge c.s. om in kaart te brengen hoeveel pro-leerlingen vanwege financiële redenen afzien van het volgen van de entreeopleiding die in het VAO van 25 februari jl. is aangenomen.⁷ De verkenning betreft de volgende vijf beleidsopties:

1. het beschikbaar stellen van een studentenreisproduct,
2. een aanpassing van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wtos),
3. het beschikbaar stellen van een reiskostenvergoeding via een budget dat aan de onderwijsinstellingen wordt toegekend,
4. via bijzondere bijstand van gemeenten,
5. het beschikbaar stellen van een tegemoetkoming via een subsidieregeling.

De verkenning maakt duidelijk dat er voor- en nadelen kleven aan alle vijf de beleidsopties.

De beleidsoptie die de doelgroep met reiskosten het meest gericht bereikt, betreft het aan scholen voor praktijkonderwijs en aan vavo-instellingen een aanvullend budget ter beschikking voor reiskosten voor leerlingen (optie 3). Deze beleidsoptie stelt scholen in staat specifiek die leerlingen die het nodig hebben, financiële ondersteuning te bieden. Zo wordt voorkomen dat financiële redenen leerlingen belemmeren om het onderwijs te volgen dat het beste bij hun behoefte en mogelijkheden past. De extra publieke uitgaven voor deze optie zijn maximaal € 10 mln per jaar. Een nadeel van deze optie is dat maatwerk kan leiden tot verschillen tussen leerlingen en studenten die op verschillende scholen en vavo-instellingen onderwijs volgen. Bovendien leidt het administratie- en uitvoeringskosten bij de scholen en vavo-instellingen.

Tegenover de beleidsoptie die uitgaat van maatwerk, staat de beleidsoptie die alle leerlingen en studenten met reiskosten het meest gelijk behandelt door het beschikbaar stellen van een studentenreisproduct (optie 1). De precieze kosten van het verstrekken van een studentenreisproduct zijn afhankelijk van onderhandeling met de vervoersbedrijven en dus niet vooraf vast te stellen. In algemene zin geldt dat een studentenreisproduct gemiddeld gezien rond de € 1.200 per student per jaar kost. De totale extra publieke uitgaven zijn naar verwachting ruim € 21 mln per jaar (zie

⁵ Zie: <https://www.laks.nl/duizenden-steunbetuigingen-gratis-reizen-vavoers> (maart 2020), petitie is door 6600 studenten ondertekend, 290 vavo-studenten hebben de aanvullende vragenlijst ingevuld

⁶ 13 oktober, AO VSV op 31 oktober 2019, Kamerstuk 26 695, nr. 125

⁷ Kamerstuk 31 289, nr. 448.

bijlage 2). Om een studentenreisproduct voor deze doelgroepen mogelijk te maken zijn voorts forse aanpassingen in de DUO-systemen nodig. De incidentele kosten voor de aanpassing van de uitvoeringsprocessen en de communicatie worden geschat tussen de € 1,5 tot € 2 mln. en de structurele kosten worden geschat tussen de € 0,1 tot € 0,2 mln.

Besluitvorming over bovengenoemde beleidsopties, de dekking en de verdere uitwerking daarvan, is aan een volgend kabinet. Een belangrijke voorwaarde is dat de route entree binnen het praktijkonderwijs wettelijk geregeld is voordat leerlingen een tegemoetkoming in reiskosten kunnen ontvangen.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

Huidige situatie

Leerlingen kunnen tot hun 18^{de} praktijkonderwijs volgen.⁸ Praktijkonderwijsleerlingen onder de 18 ontvangen net als overige leerlingen in het voortgezet onderwijs geen studiefinanciering of tegemoetkoming omdat ze geen schoolkosten hoeven te betalen. Het voortgezet onderwijs is in principe gratis.⁹ Bovendien ontvangen ouders/verzorgers nog kinderbijslag voor hen. Wel kunnen zij, net zoals andere leerlingen in het vo, voortgezet speciaal onderwijs, en vavo, vanaf hun 18^e in aanmerking komen voor de tegemoetkoming scholieren (hierna: Wtos). Reiskosten zijn daar geen expliciet onderdeel van.

Ook vavo-studenten volgen voortgezet onderwijs en een deel van hen is minderjarig en betaalt geen les- of cursusgeld. Er zijn twee typen vavo-studenten: zogenaamde «Rutte-leerlingen» (vo) en Rijksbekostigde vavo-studenten. Beide typen studenten volgen vo-onderwijs op één van de 32 vavo-scholen. De eerste groep bestaat uit leerlingen die ingeschreven staan bij een reguliere vo-school maar via de Rutte-regeling lessen volgen en examens doen op het vavo. De vo-school betaalt het vavo daarvoor met een deel van haar bekostiging. Het gaat om circa 5.600 studenten voor het studiejaar 2020/2021. Daarnaast zijn er studenten die zichzelf hebben ingeschreven voor het vavo en onder het Rijksbekostigde deel van het vavo vallen. Het gaat om circa 6700 vavo-studenten voor het studiejaar 2020/2021. De meesten van hen zijn 18 jaar of ouder.¹⁰ Ongeveer 1.700 vavo-studenten in het Rijksbekostigd deel volgen voltijdsonderwijs en de resterende 5000 vavo-studenten volgen deeltijdsonderwijs. Bij het onderscheid deeltijd of voltijd gaat het om het aantal vakken voor het behalen van het vo-diploma en niet om het aantal lessen. Vavo-studenten van 18 jaar en ouder, zowel via de Rutte-regeling als de Rijksbekostigde vavo-studenten, betalen les- of cursusgeld. Het gaat in totaal om rond de 8.500 vavo-studenten van 18 jaar en ouder. Net zoals leerlingen in het vo, voortgezet speciaal onderwijs, en praktijkonderwijs komen vavo-studenten vanaf hun 18^e in aanmerking voor de tegemoetkoming scholieren bedoeld in de Wtos. Reiskosten zijn daar zoals eerder aangegeven geen onderdeel van.

Sinds 1 januari 2017 ontvangen ook minderjarige mbo-studenten in de beroepsopleidende leerweg (bol), een studentenreisproduct.¹¹ Daarmee is de vrijheid voor studenten toegenomen om een mbo-opleiding te kiezen die verder weg ligt van het woonadres. Voor leerlingen die binnen het praktijkonderwijs (pro) een entreeopleiding volgen, voelt het oneerlijk dat zij geen studentenreisproduct ontvangen. Bovendien is het studentenreisproduct voor sommigen de reden te kiezen voor de overstap naar het mbo terwijl een entreeopleiding binnen het pro voor hen naar verwachting passender is. Ook vavo-studenten geven aan dat zij reiskosten als een belemmering ervaren en graag een studentenreisproduct willen ook omdat ze vaak naar dezelfde mbo-locaties gaan.

⁸ Op verzoek van het schoolbestuur kan de inspectie toestaan dat de leerling die in het huidige schooljaar 18 jaar is geworden ook in het daaropvolgende schooljaar praktijkonderwijs kan blijven volgen.

⁹ Ook minderjarige mbo studenten hoeven geen lesgeld te betalen.

¹⁰ Sinds 1 januari 2019 mogen ook 17-jarigen zich aanmelden voor Rijksbekostigd deel van het vavo, zie Stb. 2018, nr. 210.

¹¹ Zij ontvangen overigens geen studiefinanciering, dat geldt wel voor meerderjarige mbo-studenten in bol-opleidingen.

Verkenning opties tegemoetkoming reiskosten

Er worden vijf opties besproken om de genoemde leerlingen en studenten tegemoet te komen in hun reiskosten:

1. het beschikbaar stellen van een studentenreisproduct,
2. een aanpassing van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wtos),
3. het beschikbaar stellen van een reiskostenvergoeding via een budget dat aan de onderwijsinstellingen wordt toegekend,
4. via bijzondere bijstand van gemeenten,
5. het beschikbaar stellen van een tegemoetkoming via een subsidieregeling.

De voor- en nadelen worden geschetst, en ook wordt een inschatting van de kosten en uitvoeringsaspecten van een aantal opties gepresenteerd.

Optie 1: Een studentenreisproduct

Met een reisvoorziening in de vorm van een studentenreisproduct op een OV-chipkaart kan gratis (of met korting) worden gereisd. Een studentenreisproduct zoals waar mbo-bol-studenten en studenten in het hoger onderwijs aanspraak op hebben, geeft met een weekabonnement – waar 93% voor kiest – doordeweeks recht op gratis reizen en korting voor het gehele weekend. Een optie is om het studentenreisproduct beschikbaar te stellen voor leerlingen die binnen het praktijkonderwijs een entreeopleiding volgen en voor vavo-studenten.

Voordelen

- Het beschikbaar stellen van een studentenreisproduct voor pro-leerlingen die binnen het pro een entreeopleiding volgen en vavo-studenten biedt een gevoel van gelijkheid.
- Het aanvragen van een studentenreisproduct is gemakkelijk voor leerlingen en studenten in vergelijking tot het aanvragen van reiskostenvergoeding of een subsidieregeling waarbij doorgaans ook inkomensgegevens verstrekt moeten worden.
- Een studentenreisproduct biedt flexibiliteit voor de leerlingen en studenten: wanneer zich wijzigingen in de situatie van de student voordoen, zoals een ander stageadres, dan hoeven er voor de reiskosten geen nieuwe aanvragen of aanpassingen te worden gedaan.
- De leerlingen en studenten hebben bij deze optie het voordeel dat het studentenreisproduct meer reisrecht geeft dan de daadwerkelijke reiskosten die leerlingen uit het praktijkonderwijs die een entreeopleiding volgen en vavo-studenten zullen hebben.

Nadelen

- Het verstrekken van een studentenreisproduct is kostbaar. De precieze kosten van het verstrekken van een studentenreisproduct aan deze doelgroepen zijn afhankelijk van onderhandeling met de vervoersbedrijven en dus niet vooraf vast te stellen. In algemene zin geldt dat een studentenreisproduct gemiddeld gezien rond de € 1.200 per student per jaar kost. In bijlage 2 wordt een schatting van de kosten van deze optie weergegeven. Daarnaast zijn er uitvoeringskosten (zie hieronder bij uitvoerbaarheid).

- De daadwerkelijk reiskosten die leerlingen en studenten maken zullen veelal lager zijn dan de kosten voor een studentenreisproduct.¹² Deze optie is daarmee niet doelmatig.
- Naast de pro-leerlingen en de vavo-studenten zijn er meerdere groepen die gebruik zouden willen maken van een studentenreisproduct. Bijvoorbeeld de leerlingen uit het voortgezet (speciaal) onderwijs of het vmbo die een entreeopleiding of een leerwerktraject (LWT) volgen, alle leerlingen in het vo die een stage volgen, en mbo-studenten in de beroepsbegeleidende leerweg. De vraag om voor deze groepen leerlingen en studenten in navolging hiervan ook een studentenreisproduct beschikbaar te stellen kan worden verwacht.
- Een studentenreisproduct kan een aanzuigende werking hebben op het gebruik van het openbaar vervoer door deze doelgroep (in plaats van te fietsen, pakken ze de bus). Daarmee kan het een negatieve bijdrage leveren aan de gezondheid van leerlingen en aan de hyperspits in het openbaar vervoer.
- Studenten die een studentenreisproduct hebben en niet binnen tien jaar afstuderen, moeten de kosten van het reisproduct terugbetalen. Als we vergelijkbare regels voor deze twee nieuwe groepen hanteren, dan betekent dit dat als een leerling of vavo-student niet tijdig het diploma of certificaat haalt, hij per maand geactiveerd reisproduct zo'n € 100,- moet terugbetalen. Voor bol-studenten van mbo niveau 1 en 2 is hiervoor een uitzondering gemaakt (zij ontvangen de reisvoorziening in de vorm van een gift).
- Tenslotte moet het studentenreisproduct door de jongere zelf worden stopgezet bij een zogeheten ophaalautomaat als zijn reisrecht afloopt. Als een jongere dit niet op tijd doet en met het reisproduct blijft reizen, krijgt hij een zogenoemde ov-boete.¹³

Uitvoerbaarheid

- Uitvoeringstechnisch is DUO op dit moment niet in staat om onderdelen van studiefinanciering (zoals het studentenreisproduct) toe te kennen aan leerlingen die staan ingeschreven bij een vo-instelling.
- Om een studentenreisproduct voor deze doelgroepen mogelijk te maken zijn forse aanpassingen in de DUO-systemen nodig. De kosten voor deze incidentele uitvoeringskosten worden geschat tussen de € 1,5 tot € 2 mln. De structurele kosten worden geschat tussen de € 0,1 tot € 0,2 mln.

Juridisch

- Een wetswijziging is noodzakelijk om deze optie mogelijk te maken. Een wetswijziging duurt gemiddeld twee jaar.

Optie 2: Beschikbaar stellen of verhogen van de tegemoetkoming scholieren via de Wtos

Op grond van de Wtos kunnen meerderjarige leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs, waaronder het praktijkonderwijs, en vavo-studenten aan een voltijdse opleiding in aanmerking komen voor een tegemoetkoming (de «tegemoetkoming scholieren»). De tegemoetkoming bestaat uit een basistoelage (een vast bedrag waarvan de hoogte afhankelijk is

¹² Voor het vavo geldt dat ongeveer driekwart van de vavo-studenten van 18 jaar en ouder geen voltijdse opleiding volgt, maar enkele vakken (gemiddeld drie) waarvoor ze ongeveer drie dagen per week naar school moeten reizen.

¹³ In de 1e maand nadat het recht op het studentenreisproduct is afgelopen, is de ov-boete € 78,29,- per halve maand. Gebruikt de jongere het ná die 1e maand, dan is de boete € 156,58 per halve maand.

van of de leerling uit- of thuiswonend is) en een aanvullende tegemoetkoming in de schoolkosten (waarvan de hoogte afhankelijk van soort onderwijs en onderbouw/leerjaar).¹⁴ De hoogte van de aanvullende tegemoetkoming is verder afhankelijk van het (ouderlijk) inkomen. De tegemoetkoming scholieren wordt aangevraagd door de meerderjarige leerling of vavo-student en wordt toegekend als een gift. Daarnaast is er voor deelnemers die een vmbo-tl-, havo-, vwo- of vavo-opleiding in deeltijd volgen de «tegemoetkoming deeltijders» waarvan de hoogte afhankelijk is van het aantal lesminuten per week.¹⁵ Deze tegemoetkoming is inkomensafhankelijk. De tegemoetkomingen kennen geen specifiek onderdeel voor reiskosten.

De tegemoetkomingen zou kunnen worden verhoogd.

Voordelen

- Door de tegemoetkoming deeltijders en de basistoelage of de aanvullende toelage van de tegemoetkoming scholieren te verhogen, kan voorzien worden in een tegemoetkoming in de reiskosten.

Nadelen

- De tegemoetkoming in de reiskosten via de Wtos is alleen beschikbaar voor meerderjarigen. Met de leeftijdsgrens van 18 jaar biedt deze optie beperkte voordelen voor leerlingen uit het praktijkonderwijs. Een leerling mag namelijk in beginsel tot zijn/haar 18^e naar het pro. Ook wordt een deel van de vavo-studenten door deze leeftijdsgrens gemist.
- De doelgroep van de tegemoetkoming scholieren is breder dan enkel leerlingen uit praktijkonderwijs en vavo.¹⁶ Wanneer het bedrag van de tegemoetkomingen voor alle doelgroepen wordt opgehoogd, zullen andere groepen die onder de Wtos vallen ook de aanvulling ontvangen, tenzij deze groepen wettelijk worden uitgezonderd van de verhoogde tegemoetkoming.
- De daadwerkelijk reiskosten die leerlingen en studenten maken kunnen lager of hoger zijn dan de verhoging van de tegemoetkoming.

Uitvoerbaarheid en financiële gevolgen

- De uitvoerbaarheid is afhankelijk van gekozen vormgeving. Wanneer het bedrag van de basistoelage verhoogd voor alle doelgroepen, kan dat relatief eenvoudig worden gerealiseerd. De verhoging geldt dan ook voor leerlingen uit het pro. De meeste leerlingen in het pro zijn echter jonger dan 18 en daarmee worden voor die groep de belemmeringen met reiskosten in de meeste gevallen niet door een verhoging van de Wtos opgelost. Een verhoging van de basistoelage voor alle doelgroepen van de tegemoetkoming scholieren betekent bovendien dat een grotere groep dan de twee doelgroepen waar deze verkenning zich op richt de verhoogde tegemoetkoming ontvangen, namelijk alle vo-leerlingen en vavo-studenten van 18 jaar en ouder die voltijds onderwijs volgen. Het gaat dan om 30.000 andere vo-leerlingen. Hetzelfde geldt voor de tegemoetkoming deeltijders. Bij een algemene verhoging ontvangen naast vavo-studenten ook andere deeltijd vo-leerlingen een hogere financiële bijdrage. Het betreft echter een kleine groep: het zijn merendeel deeltijd vavo-studenten die gebruikmaken van de tegemoetkoming deeltijders.

¹⁴ Voor leerlingen aan het vavo en niet-bekostigd vo wordt in de aanvullende toelage ook rekening gehouden met het lesgeld dat ze moeten betalen.

¹⁵ Met een minimum van 270 lesminuten per week.

¹⁶ Het gaat in beginsel om alle meerderjarige leerlingen (tot 30 jaar, of tot 20 jaar als het gaat om vso) in het voortgezet onderwijs (havo, vwo, mavo, lwoo, praktijkonderwijs, vso of vavo).

- Wanneer er binnen de Wtos groepen leerlingen en studenten moeten worden onderscheiden als het gaat om de hoogte van de tegemoetkoming, dan vergt dit afhankelijk van de precieze vormgeving, een relatief grote aanpassing van de uitvoeringssystemen bij DUO. Op dit moment worden de verschillende schoolsoorten binnen het voortgezet onderwijs in het kader van de Wtos niet apart geregistreerd. Ook wordt het recht op de basistoelage op dit moment niet afhankelijk gesteld van de schoolsoort. Dit betekent dat de vereiste aanpassingen in de systemen groot zijn wanneer de basistoelage wordt verhoogd voor pro-leerlingen en/of vavo-studenten. Indien bijvoorbeeld wordt gekozen voor het opnemen van een tegemoetkoming in de basistoelage voor uitsluitend pro-leerlingen en vavo-leerlingen worden de kosten voor deze incidentele uitvoeringskosten geschat tussen de € 1,5 en € 2 miljoen. Wanneer de aanvullende toelage voor enkel vavo-studenten wordt verhoogd kan dit eenvoudiger worden gerealiseerd, maar dat betekent wel dat de tegemoetkoming inkomensafhankelijk is en dat meerderjarige pro-leerlingen niet in aanmerking kunnen komen voor de verhoogde tegemoetkoming.
- De financiële kosten van de ophoging van de tegemoetkoming scholieren zijn afhankelijk van de gekozen vormgeving. Op basis van de referentieraming 2021 is een schatting gemaakt van de kosten van het verhogen van de tegemoetkoming scholieren (basistoelage) en de tegemoetkoming deeltijders voor *alleen* vavo-studenten. In 2021 gaat het om 8.142 leerlingen, maar dit aantal loopt naar verwachting sterk op in de komende jaren (naar bijna 10.000). Uitgaande van het toevoegen van een bedrag voor reiskosten aan de tegemoetkoming schoolkosten voor alle vavo-studenten van 18 jaar gaat het om in totaal ongeveer 8.500 studenten. Gemiddeld gaat 56% van de vavo-studenten naar een vavo-instellingen buiten hun woongemeente. De reisafstanden verschillen onderling sterk maar reiskosten van rond € 60 per maand is geen uitzondering. Verhoging van de tegemoetkoming scholieren om reiskosten voor vavo-student te dekken zou daarmee rond de € 6,12 miljoen kosten.¹⁷ Wanneer wordt gekozen voor het verhogen van de tegemoetkoming voor de gehele Wtos doelgroep (alle leerlingen in pro, vo, vso en vavo-studenten van 18 jaar en ouder) dan zijn de kosten substantieel hoger maar de uitvoeringskosten beperkter omdat er minder systeemaanpassingen nodig zijn.

Juridisch

- Afhankelijk van de precieze vormgeving is aanpassing van zowel de wet- als onderliggende regelgeving, dan wel enkel aanpassing van de onderliggende regelgeving, noodzakelijk. Een wetswijziging is bijvoorbeeld noodzakelijk wanneer gekozen wordt de verhoging alleen te laten gelden voor meerderjarige pro-leerlingen die een entreeopleiding volgen en voor vavo-studenten. Een wetswijziging duurt gemiddeld twee jaar.

Optie 3: Budget voor reiskosten aan de onderwijsinstellingen

Door een specifiek budget toe te kennen aan onderwijsinstellingen in het praktijkonderwijs en het mbo (ten behoeve van vavo-studenten) kan de instelling specifiek bepalen welke leerling welke tegemoetkoming in de reiskosten zal ontvangen. De specifieke vorm kan de instelling ook zelf bepalen, hierbij valt te denken aan een vast bedrag, een trajectkaart of het declareren van reiskosten bij de instelling. Het zou bij deze optie gaan om

¹⁷ Bij de WTOS wordt ook onderscheid gemaakt tussen thuis- en uitwonende studenten. Dat onderscheid is bij de kostenberekening weggelaten. Beide groepen hebben reiskosten en ontvangen vanwege leeftijd geen kinderbijslag.

een budget voor praktijkonderwijsscholen, een budget voor leerlingen die via de Rutte-regeling deelnemen aan het vavo en een budget voor de Rijksbekostigde vavo-studenten. Dit is een breuk met het huidige systeem waarbij tot nu toe alle reiskostenvergoedingen of via de gemeente of via het rijk (DUO) lopen. Via het beschikbaar stellen van een budget wordt school een uitkerende instantie die ook moet beslissen over toekennen. In het hoger onderwijs, en binnenkort in het mbo,¹⁸ gebeurt dat overigens in bepaalde mate wel al waar het gaat om het profileringsfonds en het mbo-studentenfonds. Bij deze fondsen kunnen studenten terecht die financieel in de problemen komen door persoonlijke omstandigheden die tot studievertraging hebben geleid of die de schoolkosten niet kunnen betalen. Vavo-studenten vallen momenteel niet onder de doelgroep van het mbo-studentenfonds.

Voordelen

- Mogelijkheid tot maatwerk en daarmee kostenefficiënt. Alleen leerlingen en studenten die kosten maken voor het reizen naar hun onderwijsinstelling krijgen een vergoeding.
- Student/leerling kent de onderwijsinstelling goed, dus aanvraag is laagdrempelig.

Nadelen

- Het verdelen van dit budget brengt extra (administratieve) lasten met zich mee voor de scholen. Scholen zullen bovendien beleid moeten formuleren over de gevallen waarin iemand aanspraak kan maken op een vergoeding.
- Scholen geven aan liever niet te moeten bepalen wie een toekenning krijgen en wie niet. Gesprekken over de inkomenssituatie van een leerling of student vinden ze minder passend bij hun onderwijsrelatie met hen. Zij geven aan daarom geen inkomensgrens te willen hanteren.
- Als OCW inhoudelijke criteria voor het wel of niet verstrekken van een reiskostenvergoeding bepaalt, is de onderwijsinstelling aan te merken als een bestuursorgaan voor het verstrekken van dit budget. Het wel of niet verstrekken is een besluit in de zin van de Awb, waartegen bezwaar kan worden gemaakt door de leerling of student. De onderwijsinstelling valt voor dit onderdeel onder de Wet openbaarheid bestuur.
- Er zal een vorm van verantwoording door de school moeten worden afgelegd over het besteden van het budget om ook te kunnen nagaan dat dit budget aan reiskosten van de leerlingen wordt uitgegeven.

Uitvoerbaarheid

- Uitvoering kan aan de instellingen zelf worden overgelaten om vorm te geven. Dit zal wel leiden tot extra administratieve lasten bij de instellingen. Naast het bepalen van het beleid voor toekenning gaat het ook om het daadwerkelijk uitkeren wat extra werk en kosten met zich meebrengt.
- Voor het uitkeren aan vo-leerlingen die vavo-onderwijs volgen via de Rutte-regeling moet worden bepaald of de vo-school of vavo-instelling de tegemoetkoming uitkeert aan de betreffende studenten. De vo-school heeft momenteel de vrijheid te bepalen welk deel van haar bekostiging zij doorsluis naar het vavo t.b.v. de Rutte-leerling. Afspraken hierover worden in afstemming met de vavo-instelling

¹⁸ Het Mbo-studentenfonds is wettelijk verplicht vanaf 1 augustus 2021.

bepaald. In die afspraken kan dit deel van het budget ook worden besproken.

- Aan het voordeel van maatwerk kleeft meteen het nadeel van de arbeidsintensiteit van het beoordelen en regelen omdat voor elke jongere de situatie anders is.
- Verder is voor het beschikbaar stellen van de budgetten nodig dat er een rechtvaardige en toekomstbestendige verdeelsleutel komt. Het aantal pro-leerlingen dat entree volgt én het uitbestede vavo-leerlingen zal per school sterk verschillen. Het bepalen van de bedragen per instelling op basis van leerling- en studentaantallen zal ook impact hebben op DUO.

Juridisch

- Het is noodzakelijk om een regeling op te stellen om budget aan de scholen beschikbaar te kunnen stellen. Dit duurt gemiddeld een half tot een jaar.

Optie 4: via bijzondere bijstand gemeenten

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wtos is expliciet door de toenmalige Minister van Onderwijs aangegeven dat voor reiskosten bijzondere bijstand kan worden verleend voor gezinnen voor wie deze kosten een te zware belasting vormen.¹⁹ Zoals toegezegd zijn wij over de reiskostenproblematiek in gesprek gegaan met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de VNG, de MBO Raad, het VAVO-netwerk en LAKS. Behalve bespreking van de problematiek was de directe aanleiding te verkennen of een tegemoetkoming via de individuele bijzondere bijstand werkt zoals ten tijde van de herziening van de Wtos is bedacht.

Voordelen

- Het via de gemeenten laten lopen van aanvraag om reiskosten vergoed te krijgen maakt maatwerk mogelijk. Alleen leerlingen en studenten die de kosten voor het reizen naar hun onderwijsinstelling echt niet kunnen betalen, krijgen een vergoeding.

Nadelen

- Er is extra communicatie nodig om deze mogelijkheid voor financiële ondersteuning bekend te maken bij de doelgroep. Uit de analyse en gesprekken is immers duidelijk geworden dat deze vorm van bijzondere bijstand nu nog nauwelijks bekend is. Daardoor wordt er ook amper gebruik van gemaakt. Navraag onder gemeenten heeft duidelijk gemaakt dat weinig gemeenten compensatie voor reiskosten hebben verstrekt. Er waren ook nauwelijks verzoeken daartoe ontvangen.
- De belangrijkste voorwaarde voor compensatie vanuit de bijzondere bijstand, is dat het moet gaan om noodzakelijke kosten van bestaan, die naar het oordeel van de gemeente uit bijzondere omstandigheden voortvloeien en niet kunnen worden voldaan uit eigen middelen. Alleen wanneer het zelf verdienen via bijbaan niet lukt en er een bepaalde ondergrens in inkomen is kan een leerling of student in aanmerking komen voor bijzondere bijstand. Daarbij geldt dat voor jongeren van 18 tot 21 jaar de ouderlijke onderhoudsplicht (artikel 12, Participatiewet) geldt en dat zij in beginsel geen zelfstandig recht op bijzondere bijstand voor dit soort kosten hebben.

¹⁹ Kamerstukken I, 2000–2001, 27 414, nr. 204b, p. 4; Handelingen II 17 januari 2001, p. 38-3083, 38-3086 en 38-3087).

- Gemeenten hebben de vrijheid om de voorwaarden voor toekenning te bepalen. Dat betekent dat er per gemeente anders mee om kan worden gegaan. Voor leerlingen en studenten geeft dat onduidelijkheid en kan het als oneerlijk worden ervaren.
- Tegelijkertijd leidt het reguleren van de toekenningsvoorwaarden tot een inperking van de beleidsruimte van gemeenten bij uitvoering van de bijzondere bijstand.
- Vanuit het vavo-netwerk wordt aangegeven dat als de weg naar gemeente al wordt gevonden het vaak lang duurt voordat er iets is geregeld.
- Gemeenten geven aan dat naast de bijzondere bijstand er vaak ook wel een calamiteitenpotje is voor noodgevallen, maar de middelen voor gemeenten om hierin bij te springen zijn zeer beperkt.
- Bij de bestaande tegemoetkoming voor deze studenten via bijzondere bijstand is er sprake van een uiterste financiële noodzaak of ondergrens van inkomen. De aard van de belemmeringen die leerlingen en studenten ervaren lijken in de meeste gevallen anders.
- Indien reiskostenvergoeding voor studenten en leerlingen via de bijzondere bijstand geregeld wordt dan gaat dit ten koste van andere doeleinden waarvoor de algemene middelen uit het Gemeentefonds ten behoeve van armoedebeleid bedoeld zijn.

Uitvoerbaarheid

- Aan het voordeel van maatwerk kleeft meteen het nadeel van de arbeidsintensiteit in de uitvoering van gemeenten bij het beoordelen en regelen omdat voor elke jongere de situatie anders is.
- Het onder de aandacht brengen van deze mogelijkheid, zowel bij leerlingen, studenten (en ouders) maar ook bij gemeenteambtenaren is van belang.

Juridisch

- Het juridische kader waarbinnen gemeenten bijzondere bijstand kunnen verstrekken is de Participatiewet. In het algemeen geldt dat een aanvraag voor bijzondere bijstand tot de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de gemeente behoort en per individueel geval beoordeeld wordt.

Optie 5: Subsidieregeling voor tegemoetkoming van reiskosten

Het is ook mogelijk om een tegemoetkoming in de reiskosten te regelen voor speciale doelgroepen die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Op dit moment is dat bijvoorbeeld mogelijk voor leerlingen die onderwijs volgen aan een school met een DAMU-licentie.²⁰ Een tegemoetkoming in de reiskosten voor deze groep leerlingen is verbonden aan de volgende voorwaarden:

- Leerlingen volgen onderwijs op een school met een DAMU-licentie;
- Ze moeten een reisafstand hebben van 25 km of meer;
- Een specifieke inkomensgrens voor ouders waarboven de tegemoetkoming niet meer wordt toegekend.

Voor leerlingen uit het praktijkonderwijs die binnen het pro een entreeopleiding volgen en voor vavo-studenten is het mogelijk een vergelijkbare subsidieregeling op te zetten voor een tegemoetkoming in de reiskosten. De volgende voorwaarden zouden hierbij van toepassing kunnen zijn:

²⁰ Een school voor toptalenten op het gebied van dans en muziek als bedoeld in de Beleidsregel DAMU-licentie VO 2020.

- Aanvragers zijn leerlingen in het praktijkonderwijs die een entreeopleiding volgen of vavo-studenten;
- Leerlingen/studenten hebben een reisafstand van minstens 25 km;
- Een minimum en maximum leeftijd kan worden benoemd;
- De subsidieregeling kan desgewenst uitgaan van vaste bedragen, zonder specifieke inkomensgrens (voor ouders) waarboven de tegemoetkoming niet meer wordt toegekend.

Voordelen

- Hele gerichte – kostenefficiënte – maatregel, alleen leerlingen en studenten die de kosten voor het reizen naar hun onderwijsinstelling echt niet kunnen betalen, krijgen een vergoeding.
- Als besloten wordt tot een vast bedrag, zonder toets inkomen, dan zijn de kosten hoger maar is de regeling makkelijker uit te voeren.
- Een regeling is snel aan te passen wanneer zich veranderingen voordoen die invloed hebben om de situatie van leerlingen en studenten en hun reisgedrag.

Nadelen

- Afhankelijk van de gekozen voorwaarden kan het aanvragen van de subsidie complex zijn.
- Niet alle leerlingen en studenten weten dergelijke regelingen te vinden.

Uitvoerbaarheid

- Aan het voordeel van maatwerk kleeft meteen het nadeel van de arbeidsintensiteit van het beoordelen van subsidieaanvragen. Ook bij een minimale gegevenscheck.
- Het onder de aandacht brengen van deze mogelijkheid, zowel bij leerlingen, studenten (en ouders) maar ook bij gemeenteambtenaren is van belang.

Juridisch

- Het is noodzakelijk om een subsidieregeling op te stellen. Dit duurt gemiddeld één half tot een jaar.

Het verstrekken van een studentenreisproduct is kostbaar. De precieze kosten van het verstrekken van een studentenreisproduct zijn afhankelijk van onderhandeling met de vervoersbedrijven en dus niet vooraf vast te stellen. In algemene zin geldt dat een studentenreisproduct gemiddeld gezien rond de € 1.200 per student per jaar kost. In onderstaande tabel wordt een indicatie gegeven van de gemiddelde kosten, maar de werkelijke kosten zijn afhankelijk van afspraken met de ov-sector gecombineerd met het – geschatte – aantal leerlingen dat de entree-opleiding volgt binnen het pro en het aantal vavo-studenten. Daarnaast is eerder aangegeven dat deze optie een grote precedentwerking kan hebben voor meerdere groepen in het voortgezet onderwijs. Daarom wordt in deze schatting van de kosten een schatting van de groep die – *naast vavo-studenten en pro-leerlingen die entree volgen* – een verplichte stage hebben binnen hun opleiding en daarom ook aanspraak zal willen maken op een studentenreisproduct meegewogen. De verwachting is dat er naast deze groepen nog andere zullen zijn waarvoor een studentenreisproduct een aantrekkelijkere tegemoetkoming is.

Schoolsoort	Aantal leerlingen	Kosten
Vavo-studenten ¹	15.000	€ 18.000.000
Entree binnen pro ²	1.125	€ 1.350.000
Entree binnen vso	270	€ 324.000
Entree binnen vmbo	300	€ 360.000
Vmbo LWT	1.200	€ 1.440.000
Vso LWT	10	€ 12.000
Totaal	17.905	€ 21.486.000

¹ Aantal bestaat uit Rutte-leerlingen en Rijksbestedingde vavo-studenten samen, betreft prognose.

² Het aantal leerlingen wat een entreeopleiding volgt binnen het pro is op dit moment niet precies in kaart te brengen. Omdat het wettelijk gezien nog niet mogelijk is de entreeopleiding te volgen worden leerlingen pas bij het mbo ingeschreven als ze examen doen. Jaarlijks stromen zo'n 2.500 leerlingen uit het praktijkonderwijs door naar het mbo. Circa een derde van deze leerlingen heeft op het praktijkonderwijs een mbo-1 diploma behaald. De verwachting is dat het aantal leerlingen wat een entreeopleiding volgt, maar geen examen doet, hoger is zeker als hier een studentenreisproduct aangekoppeld wordt. Daarom is een schatting van 45% opgenomen in deze tabel.

Uitvoeringstechnisch is DUO op dit moment niet in staat om onderdelen van studiefinanciering (zoals het studentenreisproduct) toe te kennen aan leerlingen die staan ingeschreven bij een vo-instelling. Om dit voor deze doelgroepen mogelijk te maken zijn, naast een wetswijziging, forse aanpassingen in de DUO-systemen nodig. De kosten voor deze incidentele uitvoeringskosten worden geschat tussen de € 1,5 en € 2 miljoen.