

27 414

Intrekking van de Wet tegemoetkoming studiekosten en vervanging door de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS¹

Vastgesteld 28 maart 2001

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met grote belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij constateerden met vreugde dat het wetsvoorstel financiële tegemoetkomingen bevat in de schoolkosten voor ouders met relatief lage inkomens en dat de voorgestelde glijdende schaal en de systematiek van telkinderen de armoedeval zullen beperken. Hoewel deze leden niet wilden nalaten waardering uit te spreken voor de extra 270 mln. (bovenop de 450 mln.) die de regering beschikbaar stelt voor de aanpassing van de wet tegemoetkoming studiekosten, waren zij zich bewust van de begrensdheid van deze budgettaire ruimte. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel een onderdeel is van het onderwijsbeleid, achtten deze leden het van belang dit wetsvoorstel niet alleen te beoordelen naar de thans bestaande budgettaire mogelijkheden, maar het ook te plaatsen in het perspectief van het onderwijsbeleid op middellange termijn.

In de eerste plaats vroegen de leden van de CDA-fractie aandacht voor art. 13 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (dat dateert van 1966 en dat in 1978 door Nederland is geratificeerd). Artikel 13, tweede lid, onderdeel b, stelt dat «voortgezet onderwijs in zijn verscheidene vormen ... algemeen beschikbaar en toegankelijk zal worden gemaakt». De minister heeft tijdens behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer naar dit onderdeel van artikel 13 verwezen. De leden van de CDA-fractie waren van mening dat het onderhavige wetsvoorstel grotendeels voldoet aan dat onderdeel van artikel 13. De minister is echter niet duidelijk ingegaan op de laatste zinsnede van artikel 13, tweede lid, onderdeel b, waar de algemene beschikbaarheid en toegankelijkheid worden toegespitst: «in particular by the progressive introduction of free education». De leden hier aan het woord wilden in verband met die toespitsing de volgende vragen stellen. De minister heeft in dit verband opgemerkt dat kosteloos niet gelijk staat aan nul. Kan het verschil duidelijk worden gemaakt tussen kosteloos en nul? De minister heeft verder tijdens de behandeling in de Tweede Kamer niet duidelijk gemaakt hoe het door hem in de memorie van toelichting

¹ Samenstelling: Ginjaar (VVD), Jaarsma (PvdA) (voorzitter), Schuyer (D66), Veling (RPF/GPV), Werner (CDA) (plv. voorzitter), Schoondergang-Horikx (GL), De Jager (VVD), Woldring (CDA), Dupuis (VVD), Van den Hul-Omta (CDA), Witteveen (PvdA) en Van Vugt (SP).

verdedigde profijtbeginsel te rijmen is met die laatste, reeds geciteerde zinsnede van het genoemde artikel 13, tweede lid, onderdeel b. Hoe beoordeelt de minister ten principale het profijtbeginsel in het perspectief van die geciteerde zinsnede. Vervolgens hadden deze leden kennis genomen van de opmerking van de minister, dat hij in zijn beleid bepaalde prioriteiten stelt (verbetering van de positie van leraren, het achterstandenbeleid, het onderhoud van scholen enzovoort).

Waarom heeft de minister het nakomen van de verdragsverplichting (met name de laatste zinsnede van artikel 13, lid 2, onderdeel b) niet genoemd als één van zijn prioriteiten? Omdat die verdragsverplichting niet betrekking heeft op het najagen van een utopie, maar op een visie op het onderwijsbeleid op middellange termijn, en omdat de minister in de Tweede Kamer heeft opgemerkt dat het onderhavige wetsvoorstel ons dichterbij brengt bij de realisatie van het internationaal VN-verdrag, verzochten deze leden de minister een beargumenteerde beantwoording te geven op de gestelde vragen.

De leden van de CDA-fractie hadden kennis genomen van de discussie die in de Tweede Kamer heeft plaats gevonden over de hoge reiskosten die ouders moeten maken, als hun kind een school voor voortgezet onderwijs bezoekt die ver verwijderd is van hun woonplaats. In het voortgezet onderwijs betaalt ongeveer 10% van de ouders reiskosten, gemiddeld f 85,- per maand en ongeveer 50% van de deelnemers in de beroepsopleidende leerweg (BOL-deelnemers) betaalt gemiddeld f 110 per maand aan reiskosten. In de lagere inkomensgroepen zijn deze bedragen op jaarbasis aanzienlijk. De leden van de CDA-fractie zeiden met vreugde kennis te hebben genomen van de per amendement opgenomen bepaling in het wetsvoorstel, dat aan alle BOL-deelnemers met een inkomen van max. f 54 982 een tegemoetkoming in de reiskosten van f 250 op jaarbasis wordt toegekend. Zij hadden echter ook kennis genomen van de mening van de minister in de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 27 414, nr. 3), dat een groot deel van hen die een op afstand gelegen school bezoeken ook onderwijs dichterbij huis hadden kunnen volgen, maar dat zij zelf gekozen hebben voor een school verder weg. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 27 414, nr. 5) schrijft de minister, dat de financiële consequenties voor het kiezen van een school op afstand door de betrokkenen zelf behoren te worden gedragen. Een financiële ondersteuning van de overheid ligt volgens hem niet in de rede. Ook merkt de minister op, dat bij zijn besluit om niet te voorzien in een reiskostenvoorziening voor het voortgezet onderwijs het richtingsbegrip geen enkele rol heeft gespeeld.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat bij de pacificatie van 1917 voor het leerlingenvervoer naar een school van primair onderwijs (zowel openbaar als bijzonder) een tegemoetkoming in de reiskosten wettelijk geregeld is. Voorts constateerden zij dat voor het voortgezet onderwijs (zowel openbaar als bijzonder) die tegemoetkoming niet wettelijk geregeld is. Vervolgens vroegen deze leden of de minister hun mening kan delen, dat een grondwettelijk verankerd recht, indien nodig, een financiële facilitering van de overheid met zich mee kan brengen. Ter overweging voerden zij het volgende aan. In de loop van de twintigste eeuw is het inzicht gemeengoed geworden, dat grondwettelijke rechten hun betekenis voor de burgers verliezen, indien de uitoefening ervan verhinderd wordt door het gebrek aan materiële middelen. Het recht van vrijheid van meningsuiting bijvoorbeeld zou veel van haar betekenis verliezen, indien vanwege de commerciële monopolievorming in de nieuwsmidia de verscheidenheid van meningen niet meer tot uitdrukking zou kunnen komen. Daarom verschaft de overheid financiële faciliteiten aan de pers. Wat radio en televisie betreft wordt een deel van de zendkanalen gereserveerd voor niet-commerciële verenigingen, terwijl de financiering uit publieke middelen wordt bekostigd. Zo verschaft de overheid de materiële voorwaarden voor het realiseren van het grondwet-

telijk recht van de vrijheid van meningsuiting, teneinde de verscheidenheid van meningen in de media te garanderen. Een tegemoetkoming in reiskosten die gemaakt worden naar een op afstand gelegen school is geen grondwettelijk recht, ook is zij rechtens niet afdwingbaar, maar zij heeft wel betrekking op zorgverplichtingen van de overheid voor degenen die in de laatste inkomensgroepen vallen, ter bestrijding van achterstanden. Het garanderen door de overheid van het grondwettelijk recht van vrijheid van onderwijs, kan derhalve in bijzondere omstandigheden om beleidsmatige redenen aanleiding geven tot financiële steunverlening, teneinde dat recht te kunnen realiseren. Een bijkomende overweging is dat, mede vanwege het stimuleringsbeleid van de overheid tot een levenlang studeren, onder de burgers een toenemende vraag bestaat naar voortgezet onderwijs. Vandaar dat de leden van de CDA-fractie de minister de principiële vraag wilden stellen of hij hun mening deelt dat een beleidsmatige aanpak tot het financieel faciliteren van reiskosten ter realisering van het grondwettelijk recht van vrijheid van onderwijs gerechtvaardigd is, indien a) het ontbreken van de financiële middelen een adequate verwerkelijking van dat grondwettelijke recht verhinderen en b) indien het buiten het vermogen ligt van de betrokkenen zelf in de financiële middelen daartoe te voorzien. De leden van de CDA-fractie hadden terdege kennis genomen van de begrensde budgettaire ruimte die het regeerakkoord de minister biedt. Deze leden vroegen een principiële beargumenteerd antwoord op de gestelde vraag, omdat ook deze vraag betrekking heeft op het onderwijsbeleid op middellange termijn. De leden van de CDA-fractie zeiden van oordeel te zijn dat het wetsvoorstel een heldere systematiek bevat. Er wordt gewerkt met gemiddelde normbedragen, hetgeen betekent dat er wordt geabstraheerd van de feitelijke situatie. Specifieke regelingen voor vergoedingen van reiskosten zou de wet compliceren, terwijl het streven van de minister gericht is op eenvoud, helderheid en doorzichtigheid van wetgeving. De betreffende ouders van kinderen in het voortgezet onderwijs en BOL-deelnemers zitten echter wel met een voor hun feitelijke situatie. Indien zij kiezen voor een op afstand gelegen school, hebben zij op jaarbasis met aanzienlijke reiskosten te maken. De leden hier aan het woord vroegen de minister of het middel van een heldere en zo eenvoudig mogelijke wetgeving niet ten koste gaat van het doel: mensen in de lage inkomensgroepen tegemoet te komen in de feitelijke situatie, zeker als hun extra reiskosten aanwijsbaar zijn. Behoort het niet tot de prioriteiten van het beleid van de minister om de thans nog bestaande uitvoeringstechnische moeilijkheden bij de IB-groep op middellange termijn tot een oplossing te brengen, teneinde op termijn een meer adequate tegemoetkoming in de noodzakelijke reiskosten te kunnen realiseren?

De leden van de CDA-fractie hadden met instemming kennis genomen van de voorgenomen indexering van de schoolkosten. De schoolkosten zijn thans reeds hoger dan ten tijde van het nota-overleg in de Tweede Kamer (februari 2000). In de memorie van toelichting constateert de minister dat de voorgestelde normbedragen voor de tweede fase van het vwo, vergeleken met de gemiddelde kosten, ontoereikend zijn. In de nota naar aanleiding van het verslag deelt de minister mee: «Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar de schoolkosten in het schooljaar 2000–2001». De leden van de CDA-fractie vroegen of de minister reeds informatie kan verschaffen over de resultaten van dat onderzoek. Kan in het bijzonder informatie worden verschaft over de feitelijke ontwikkeling van de prijzen van schoolboeken? Zullen de schoolkosten sterker stijgen dan de gemiddelde consumentenprijzen?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij spraken hun waardering uit voor het streven tot een transparante en geharmoniseerde wet te komen die de WTS vervangt. Zij constateerden wel dat de vele beleidsdoelstellingen de duidelijkheid

voor de betrokkenen niet ten goede is gekomen (wie is wel of niet een TOS-ouder), zodat een omvangrijke voorlichtingscampagne nodig lijkt om alle betrokkenen op de hoogte te stellen van hun nieuwe rechtspositie. Op welke wijze zal hierin worden voorzien? Voorts was het de leden van de PvdA-fractie opgevallen dat in het gedeelte van de wet dat over het ouderlijk inkomen gaat, niet wordt aangegeven hoe het inkomensbegrip van de WTOS zich verhoudt tot de verschillende inkomensbegrippen die in de belastingwetgeving en in de sociale wetgeving (inclusief de huursubsidieregelingen) worden gehanteerd. Zij stelden een nadere toelichting op dit wezenlijke punt op prijs.

De leden van de fractie van **GroenLinks** constateerden dat de reiskosten voor m.b.o.-studenten op grond van dit wetsvoorstel niet worden vergoed. Aangezien de reiskosten individueel sterk uiteenlopen, is het volgens de minister niet mogelijk om via de systematiek van gemiddelde reiskosten, reiskosten voor m.b.o.-studenten te vergoeden. Deze leden achtten het onjuist dat door de gekozen systematiek de reiskosten van m.b.o.-studenten in het geheel niet worden vergoed. Volgens hen is het maatschappelijk gezien wenselijk om dat wel te doen.

De ontwikkelingen op het gebied van automatisering gaan razendsnel en het is niet onwaarschijnlijk dat binnenkort de mogelijkheid wel bestaat om reiskosten van m.b.o.-studenten individueel te vergoeden. Aangezien de minister eveneens voorstander is van maatwerk in het onderwijs, legden de leden van de fractie van GroenLinks de minister de vraag voor of hij onderzoek wil laten doen naar de mogelijkheden om reiskosten van m.b.o.-studenten wel te vergoeden.

De leden van de fractie van **D66** hadden met instemming kennis genomen van het bovengenoemde wetsvoorstel. Daarenboven wensten deze leden hun erkentelijkheid te betuigen aan degenen die de technische uiteenzetting voor de commissie Onderwijs hebben verzorgd.

Deze leden stelden belang in de kosten van uitvoering van de motie op stuk nr. 21 inzake de OV-(traject)kaart ten behoeve van de BOL-deelnemers. Is de minister voornemens deze motie uit te voeren?

Wat is precies de noodzaak van artikel 11.1, tweede lid? Naar het de leden hier aan het woord voorkomt, gaat het hier om een principieel aspect dat tot de kern van het wetsvoorstel moet worden gerekend. Als de minister dat ook ziet, had het dan niet in de rede gelegen wijzigingen voor te stellen door middel van wetswijziging in plaats van bij amvb?

Studenten in de zogenoemde tekortvakken kunnen op basis van de WtS18+ in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de studiekosten. Dit is een van de instrumenten om te bevorderen dat meer mensen een lerarenopleiding volgen. Hoe sympathiek de regeling op zichzelf ook is, de leden van de fractie van D66 vroegen zich af, of een dergelijke voorkeursbehandeling van een beperkte groep geen rechtsongelijkheid teweeg brengt. Naast een tekort aan leraren zijn er tal van andere beroepen waar een nijpend tekort is en studenten die worden opgeleid voor die beroepen kunnen geen beroep doen op de WtS18+. Gaarne een toelichting van de minister.

De leden van de fracties van **RPF/GPV** en **SGP** merkten op dat over het voorliggende wetsvoorstel is veel positiefs te zeggen. Een betere ondersteuning van mensen in de kosten van onderwijs is nuttig, zeker voor ouders van schoolgaande kinderen, van wie laatstelijk in een rapport van de Nederlandse Gezinsraad opnieuw is aangetoond dat zij zware financiële lasten dragen.

Positief is dat er een inzichtelijke wet is gemaakt die regelingen toegankelijker zal maken. In het algemeen gesproken kan gezegd worden dat in de wet een goede balans tussen maatwerk en «robuustheid» is gevonden. Op één punt waren de leden van deze fracties – met de fracties van RPF,

GVP en SGP in de Tweede Kamer – teleurgesteld over het wetsvoorstel, namelijk op het punt van de ontbrekende reiskostenvergoeding voor leerlingen in het voortgezet onderwijs. De argumentatie die door de regering en door de meerderheid van de Tweede Kamer wordt gehanteerd kon deze leden niet overtuigen. Juist omdat het om slechts een gering aantal gevallen gaat, moet de kern van de argumentatie gelegen zijn in de gedachtegang dat wie zijn kinderen naar een school verder weg laat gaan, maar zelf voor de meerkosten moet opdraaien. Deze argumentatie miskent naar de mening van deze leden echter de consequenties van een onderwijsstelsel dat de keuze voor een school van eigen richting mogelijk maakt en faciliteert. Naar het oordeel van de leden van de fracties van RPF/GPV en SGP zou een tegemoetkoming in de reiskosten tot die facilitering moeten behoren.

Zij zouden nog een vraag willen stellen over de wijze waarop in het wetsvoorstel wordt getracht een «armoedeval» te voorkomen. Met het oog daarop is bepaald dat op de tegemoetkoming een korting wordt toegepast. Onze vraag is of die korting procentueel niet zo groot is, dat er nog altijd sprake is van een tamelijk abrupte vermindering van de tegemoetkoming bij een – beperkte – stijging van het inkomen.

De leden van de **SP**-fractie wilden de volgende vragen voorleggen. Hoe is de minister voornemens uitvoering te geven aan het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten, waarin de intentie wordt uitgesproken te streven naar kosteloos secundair onderwijs?

In hoeverre en op welke wijze leidt het (geamendeerde) wetsvoorstel, zoals de minister in de Tweede Kamer betoogde, ertoe dat de midden-inkomens en de leerlingen in het voortgezet onderwijs inleveren voor de BOL?

Zouden bovengenoemde discussies en complicaties niet geheel overbodig gemaakt worden door over te gaan op het verstrekken van gratis onderwijs?

Wat is het standpunt van de minister ten opzichte van de stelling dat onderwijs, primair en secundair, in beginsel gratis voor ouders en leerlingen moet zijn?

Op welke wijze interpreteert de minister artikel 23, eerste lid, van de Grondwet en hoe vertaalt hij zijn interpretatie naar het concreet te voeren beleid?

Is de minister van mening, evenals de leden van de SP-fractie, dat het verstrekken van degelijk initieel onderwijs een publieke verantwoordelijkheid is?

Publieke voorzieningen, zoals onderwijs, worden gefinancierd uit algemene middelen waarvan het leeuwendeel uit belastingcenten bestaat. Ouders van leerlingen betalen, naar rato van hun inkomen, allen op deze wijze mee aan het bekostigen van degelijk onderwijs. Hoe verklaart de minister het feit dat ouders nog eens extra moeten betalen in de vorm van ouderbijdragen en boekengeld? Moeten zij in feite dan niet dubbel betalen, hetgeen voor een publieke voorziening toch op zijn minst hoogst opmerkelijk te noemen is?

Schuilt in het bovengenoemde geen strijdigheid met artikel 23 Gw? Kan de minister hier nader op ingaan?

Op welke wijze verhouden ouderbijdragen en hoge boekenkosten zich tot de noodzakelijke toegankelijkheid die het onderwijs dient te kenmerken?

Wat is de mening van de minister ten aanzien van de eis van werknemersorganisaties, werkgeversorganisaties, schoolleidersorganisaties, ouderorganisaties en leerlingenorganisaties, kortom het gehele onderwijsveld, dat onderwijs kosteloos dient te zijn en ouders niet extra hoeven te betalen voor school en boeken waardoor ook minder ongelijkheid tussen welvarende en minder welvarende ouders ontstaat?

Het gegeven dat bovengenoemde gezamenlijke organisaties signaleren dat er sprake is van ongelijkheid tussen welvarende en minder welvarende ouders met betrekking tot het onderwijs van hun kinderen is naar de mening van de leden van de SP-fractie ronduit zorgwekkend. Hoe staat de minister er tegenover?

In het geval de minister de ongelijkheid onjuist acht, welke concrete maatregelen kunnen dan van de kant van de regering worden verwacht om deze ongewenste situatie onmiddellijk te beëindigen?

Wat is het oordeel van de minister dat de tegemoetkoming studiekosten voor bovenbouwleerlingen in de 2e fase allesbehalve toereikend is? Zijn zulke gevallen niet een extra argument om snel over te gaan tot de invoering van kosteloos onderwijs? Dan hoeft namelijk ook niet voor elke categorie leerlingen bepaald te worden hoe hoog de studiekosten zijn om ze vervolgens te vergoeden, zodat er dientengevolge ook geen discrepantie tussen werkelijke kosten en ontvangen vergoeding kan ontstaan? Bovendien wordt dan een einde gemaakt aan het nodeloos rondpompen van geld met alle administratieve rompslomp en de kosten die daaraan verbonden zijn van dien. Deelt de minister dit inzicht?

Wat is de opvatting van de minister met betrekking tot een eventuele OV-(traject)kaart voor MBO-BOL'ers onder de 18 jaar?

Tenslotte een meer algemene vraag. Het is algemeen bekend dat de situatie van het Nederlandse onderwijs bepaald niet rooskleurig te noemen valt. Zeker in vergelijking met het recente verleden moet worden gesteld dat het onderwijs er wel eens beter voor heeft gestaan. Volgens de leden hier aan het woord kan deze ontwikkeling niet los worden gezien van het feit dat de Nederlandse regering jaar na jaar relatief minder geld voor onderwijs uittrekt. Het bedrag dat de regering uittrekt voor de onderwijsbegroting is de laatste jaren zowel als percentage van de rijksbegroting als als percentage van het bruto binnenlands product structureel gedaald. Waar in 1975 nog 25% van de rijksbegroting aan onderwijs werd gespendeerd is dat inmiddels minder dan 15%. In 1990 zat Nederland nog op het OESO-gemiddelde van 6% van het bbp aan onderwijs, inmiddels wordt nog maar 4,5% van het bbp besteed aan de onderwijsbegroting. De prognoses van nota bene het ministerie zelf doen vermoeden dat dit percentage verder zal dalen terwijl het OESO-gemiddelde opgetrokken gaat worden naar 6,5%. Ziet de minister een relatie tussen deze relatief dalende uitkomsten en de belabberde situatie waarin het Nederlandse onderwijs momenteel verkeert? Kan hij zijn visie hierop toelichten? Loopt Nederland op deze wijze niet het gevaar dat zij internationaal gezien enorme achterstanden oploopt op onderwijsgebied, aangezien de omringende landen allemaal structureel meer geld voor onderwijs vrijmaken?

De voorzitter van de commissie,
Jaarsma

De griffier van de commissie,
Hordijk