

Vergaderjaar 2008–2009

24 724

Studiefinanciering

Nr. 86

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2009

Deze brief is een vervolg op mijn eerdere brief van 2 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 24 724, nr. 81) over studenten in het hoger onderwijs die voor 1 juli nog geen 18 jaar zijn en daarom bij het begin van het collegejaar nog geen studiefinanciering ontvangen, maar pas vanaf 1 oktober (vanaf het begin van het vierde kwartaal). De OV-kaart, onderdeel van de studiefinanciering, ontvangen zij ook pas vanaf die datum. De Kamer heeft eerder verzocht om te bezien of dit probleem op een efficiënte en doelmatige manier kon worden opgelost. Ik ben in de brief van 2 oktober tot de conclusie gekomen dat de aansluiting tussen de bestaande aanspraak op studiefinanciering en kinderbijslag op grond van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), niet zonder forse financiële en ingrijpende uitvoeringstechnische aanpassingen mogelijk is.

Desondanks heeft u mij in het Wetgevingsoverleg van 8 december 2008 gevraagd een poging te doen om een pragmatische oplossing te zoeken. Daartoe heb ik, samen met mijn collega, de minister voor Jeugd en Gezin, uitvoerig een aantal varianten de revue laten passeren. Deze varianten worden in deze brief beschreven. Ik heb de varianten beoordeeld op het effect ervan voor de student/ouders, budgettaire en juridische aspecten, uitvoeringslasten en al dan niet ingrijpende systeemwijzigingen. Onder meer de Sociale Verzekeringsbank en de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) zijn geraadpleegd.

De volgende categorieën van varianten zijn in beeld gebracht:

- 1) studiefinanciering in september en minder kinderbijslag
- 2) vrije keuze voor studiefinanciering óf kinderbijslag in september
- 3) verrekening van een maand studiefinanciering binnen de kinderbijslag of de studiefinanciering
- 4) alleen een OV-kaart

Alle onderzochte varianten klinken in eerste instantie aantrekkelijk, maar blijken bij nadere beschouwing grote nadelen te bezitten. De varianten zijn

geen van alle zonder flinke systeemaanpassingen, wetswijzigingen of forse budgettaire consequenties in te voeren.

1. Studiefinanciering in september en minder kinderbijslag

1a. terugstorten één maand kinderbijslag

Als eerste heb ik de variant onderzocht, die in het wetgevingsoverleg van 8 december door mevrouw Besselink is geopperd. In deze variant krijgt de student studiefinanciering in de maand september, inclusief OV-kaart. De ouders van het kind blijven kinderbijslag ontvangen tot en met het derde kwartaal, dus inclusief de maand september. Er wordt in deze pragmatische oplossing dus niets gewijzigd aan de kwartaalsystematiek van de kinderbijslag. Om toch geen dubbele aanspraak te laten ontstaan worden de ouders verplicht de laatste maand kinderbijslag terug te storten. Om dit mogelijk te maken zou de AKW zodanig moeten worden gewijzigd dat de ouders op grond van deze wet verplicht worden tot terugstorting.

In deze variant wordt de aanspraak van de ouders op kinderbijslag ingewisseld voor de aanspraak van het kind op studiefinanciering. Naast de hierdoor te verwachten toename van het aantal klachten en beroepsprocedures is het risico groot dat ouders zullen weigeren de kinderbijslag terug te storten. In geval van weigering zullen dwangmiddelen (in het uiterste geval een deurwaarder) moeten worden ingezet. Dat is een zeer kostbare zaak. Ook de toename van het aantal klachten- en beroepsprocedures zal tot hoge uitvoeringskosten leiden.

Fundamenteleler dan de kosten van de uitvoering, vind ik goede dienstverlening aan de burger. Terugvordering in bovenstaande vorm past daar niet in. In andere uitvoeringspraktijken komt dergelijke terugvordering dan ook niet voor. Terugvordering wordt gebruikt in die gevallen waarin de burger bijvoorbeeld zelf een aantoonbare fout heeft gemaakt of wanneer een uitvoeringsinstantie een incidentele fout heeft begaan. Terugvordering onderdeel maken van structureel beleid, dus zonder dat er sprake is van een fout, is naar mijn mening niet wenselijk. Bovendien zal dit tot veel onbegrip bij ouders leiden.

1b. niet ontvangen derde kwartaal kinderbijslag

Het kamerlid Zijlstra heeft een tweede variant geopperd. In deze variant ontvangen ouders van studenten over het derde kwartaal in het geheel geen kinderbijslag. De studenten ontvangen dit hele kwartaal wel studiefinanciering.

Om voor studiefinanciering in aanmerking te komen, moet een student ingeschreven zijn aan een instelling voor hoger onderwijs. Omdat het studiejaar aanvangt op 1 september, kan de student pas per 1 september van het kalenderjaar zijn ingeschreven aan een instelling. De facto kan pas per 1 september studiefinanciering worden toegekend. Indien de kinderbijslag in het gehele derde kwartaal (dus vanaf 1 juli) wordt onthouden, betekent dit een inkomensachteruitgang. Om die inkomensachteruitgang op te vangen, zou in de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) het principe moeten worden verlaten dat studenten pas vanaf het begin van hun studie studiefinanciering kunnen ontvangen. Studenten zouden dan ook in de maanden juli en augustus studiefinanciering en OV-kaart moeten kunnen ontvangen. Naast het feit dat dit precedentwerking kan hebben voor de groep studenten die vóór 1 juli al wel 18 is, is studiefinanciering veel kostbaarder dan kinderbijslag. Dit zou dus grote budgettaire consequenties hebben.

Overigens is ook het volgende nog van belang. Het kindgebonden budget is gekoppeld aan de kinderbijslag. Als het recht op kinderbijslag met één of meerdere maanden wordt ingekort moet, om te zorgen dat niet ook de aanspraak op het kindgebonden budget wordt ingekort, tevens de Wet op het Kindgebonden Budget (WKB) worden aangepast.

Tussenconclusie

Op basis van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat de tot nu toe besproken varianten nadelen kennen die groter zijn dan de voordelen. Een nadeel van de eerste variant is de onwenselijkheid om ouders achteraf een maand kinderbijslag terug te laten storten. Ook kost deze variant qua uitvoering meer dan het oplevert. De tweede variant kan slechts zonder financiële nadelen voor de ouders of studenten worden ingevoerd als de studiefinanciering al per 1 juli zou kunnen ingaan in plaats van per 1 september. Dit staat haaks op het gegeven dat studiefinanciering in principe gekoppeld is aan het volgen van onderwijs. Dit is per 1 juli nog niet het geval. Bovendien is deze variant niet budgettair neutraal.

2. Vrije keuze tussen studiefinanciering of kinderbijslag

Een volgende variant die onderzocht is laat de keuze aan de student of ouder: studiefinanciering of kinderbijslag? Omdat de keuze voor het ontvangen van studiefinanciering in plaats van kinderbijslag in het gehele derde kwartaal dezelfde problematiek kent als hierboven beschreven (invoering van studiefinanciering per 1 juli kan niet budgettair neutraal), laat ik deze variant hier buiten beschouwing.

Alternatief is de student/ouder voor de maand september de keuze te laten tussen kinderbijslag en studiefinanciering. Een maand studiefinanciering (minimaal € 93,29 per maand exclusief de waarde van een OV-kaart) weegt net op tegen het verlies van één maand kinderbijslag (€ 92,85¹). Voor deze variant is het echter noodzakelijk de kwartaalsystematiek van de kinderbijslag aan te passen. Zoals ook in de voorgaande brief aangegeven, vergt dit ofwel een forse aanpassing van informatiesystemen bij de Sociale Verzekeringsbank en de IB-Groep ofwel het handmatig uitzonderen van deze doelgroep van de kwartaalsystematiek. Dit levert in beide gevallen veel werk op en is tevens kostbaar. Overigens geldt ook hier het risico van precedentwerking: in andere gevallen wordt een beroep op het afwijken van de kwartaalsystematiek in de kinderbijslag gemakkelijker.

In deze variant nemen overigens niet alleen de uitvoeringslasten voor de uitvoeringsorganisatie toe, ook de student zal extra handelingen moeten verrichten.

Tussenconclusie

Op basis hiervan kom ik tot de conclusie dat ook bij de variant waarbij de student/ouder de keuze gelaten wordt, de hoge uitvoeringslasten en extra administratieve lasten voor de student/ouder niet voldoende opwegen tegen de baten.

3. Verrekening

Een andere variant is die, waarin men in september studiefinanciering ontvangt en ook nog steeds kinderbijslag, maar waarin de maand september wordt «verrekend» door in het derde kwartaal in feite maar twee maanden kinderbijslag uit te keren. Voor deze verrekeningsvariant is het, net als bij bovenstaande varianten, noodzakelijk om vóór de uitkering

¹ Dit betreft het bedrag voor kinderen geboren op of na 1 januari 1995. Voor kinderen geboren vóór 1 januari 1995 is de kinderbijslag afhankelijk van de grootte van het gezin.

van het derde kwartaal duidelijk te weten wie er studiefinanciering-gerechtigd is. Daarvoor is nodig dat iedere student zich vóór de uitkering van dat derde kwartaal heeft ingeschreven in het hoger onderwijs.

Verrekening zou ook binnen de studiefinanciering kunnen plaatsvinden. In deze variant worden zowel kinderbijslag als studiefinanciering uitgekeerd in september. De kinderbijslag over september wordt dan echter van de te ontvangen studiefinanciering afgetrokken. Als van de te ontvangen studiefinanciering het volledige bedrag aan kinderbijslag wordt afgetrokken (€ 92,85 per maand bij 1 kind), betekent dit dat bijvoorbeeld een thuiswonende ho'er met alleen een basisbeurs (ca € 93,29 per maand) nog 44 cent aan beurs overhoudt. Voordeel van deze variant is dat de student dan wél de OV-kaart ontvangt.

De IB-Groep geeft aan dat het verrekenen van bedragen aan een aantal nadelen onderhevig is. Verrekening leidt tot veel aanpassingen in de geautomatiseerde systemen wat hoge kosten met zich meebrengt. Ook juridische bezwaren zijn hier niet ondenkbaar, aangezien een aanspraak van ouders (kinderbijslag) wordt ingeruild voor een aanspraak van kinderen (studiefinanciering).

4. Nullening met OV-kaart

De laatste variant die ik heb onderzocht is die waarbij de student in de maand september slechts een OV-kaart ontvangt en geen prestatiebeurs of lening. De aanspraak op kinderbijslag kan daarbij ongewijzigd blijven. In het studiefinancieringssysteem zal deze constructie een vreemde eend in de bijt zijn, die daarom de nodige aanpassingen zal vergen. De variant kan vorm krijgen via het afsluiten van een zogenaamde «nul-lening». Die nullening bestaat momenteel reeds in de leenfase, de fase na afloop van de prestatiebeurs (doorgaans na 4 jaar). Om in die fase de OV-kaart te kunnen ontvangen sluit de student een lening van €0,- af bij de IB-Groep en ontvangt daarmee, omdat hij gebruik maakt van zijn studiefinancieringsrechten, ook een OV-kaart.

Ook aan deze variant zijn nadelen verbonden. Naast extra uitvoeringslasten zijn die nadelen met name van financiële aard. Aan het verstrekken van een OV-kaart in september is circa 3 mln euro verbonden, de uitvoeringskosten nog uitgezonderd. Dit zijn structurele en daadwerkelijke uitgaven aangezien de OV-kaart als onderdeel van de prestatiebeurs, wordt omgezet in een gift wanneer het diploma wordt behaald. De uitgaven voor de OV-kaart kunnen dus niet worden «teruggehaald», zoals bij leningen wel kan. Dit zou dus geen doelmatige oplossing van het probleem zijn.

Om de programmakosten te beperken, zou er daarom voor gekozen kunnen worden deze speciale maand niet bovenop het totale aantal maanden te laten komen dat iemand recht heeft op studiefinanciering (doorgaans betreft dat 48 maanden prestatiebeursfase + 36 maanden leenfase), maar deze er van «af te trekken». Een student zou dan bij de start van zijn studie in september eerst een maand in de leenfase zitten (nullening met OV-kaart), vervolgens 48 maanden prestatiebeurs genieten en daarna nog 35 maanden (3 jaar min één maand) in de resterende leenfase zitten. Ook deze variant kost geld. In de meeste gevallen studeert een student namelijk binnen 7 jaar af. Zij zullen de aanspraak op de laatste maand van de leenfase nooit te gelde maken. Voor deze groep betekent het verstrekken van een OV-kaart in september dus in feite een maand méér OV-kaart, hetgeen extra kosten met zich meebrengt.

Het is dus niet mogelijk om de variant «nullening met OV-kaart» te laten voldoen aan de vraag van de Kamer om te zoeken naar een doelmatige oplossing voor het probleem.

Conclusie

Het nader bekijken van de verschillende varianten heeft mij niet tot een andere conclusie gebracht dan al aangegeven in mijn brief van 2 oktober. Een pragmatische oplossing is helaas niet te vinden.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk