

Vergaderjaar 2016–2017

34 511

Initiatiefnota van de leden Ypma en Mohandis: «Gelijke onderwijskansen voor alle kinderen, ongeacht hun achtergrond, afkomst of het opleidingsniveau van hun ouders»

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 augustus 2017

Inleiding

Het is van groot belang dat het onderwijs in Nederland aan alle kinderen dezelfde mogelijkheden biedt. Ieder kind moet zich volledig kunnen ontplooiën, ongeacht zijn of haar achtergrond, het opleidingsniveau van zijn of haar ouders of hun financiële middelen. Schoonkosten mogen hierin geen belemmering vormen. Samen met de Staatssecretaris heb ik de afgelopen tijd diverse maatregelen genomen om gelijke kansen in het onderwijs te bevorderen (Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 16).

Tijdens het notaoverleg over Gelijke Kansen in het onderwijs van 30 januari 2017 is door de leden Vermue en Rog een gewijzigde motie (Kamerstuk 34 511, nr. 15) ingediend, die verzoekt om in kaart te brengen op welke wijze de schoolkosten voor minderjarige mbo-studenten structureel gelijk kunnen worden getrokken aan die van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Naar aanleiding van deze motie heb ik uw Kamer toegezegd een brief te sturen over de uitwerking van de structurele maatregel voor schoolkosten voor minderjarige mbo-studenten. Dit heb ik nogmaals bevestigd in het AO Sterk beroepsonderwijs van 31 mei jl. (Kamerstuk 31 524, nr. 316), naar aanleiding van de vragen van de leden Van den Hul en Kwint over de voortgang van deze uitwerking.

Met deze brief kom ik mijn toezeggingen na. Met deze brief wordt tevens de evaluatie van de «Tijdelijke regeling voorziening leermiddelen voor deelnemers uit minimagezinnen», uitgevoerd door het onderzoeksbureau Oberon, aangeboden aan uw Kamer¹.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ik heb mijn afweging gedaan tegen de achtergrond van de stappen die er de afgelopen jaren zijn gezet om de problematiek van de schoolkosten te verminderen: de afspraken die ik hierover met de MBO Raad heb gemaakt, de introductie van een studentenreisproduct en het extra geld dat ik beschikbaar heb gesteld voor het tegemoet komen in schoolkosten. Ook heb ik daarbij de evaluatie van de huidige regeling betrokken.

Ik heb de richting, die genoemde motie uitwijst naar een oplossing die overeen komt met de regeling in het voortgezet onderwijs, vooral afgewogen tegen de oplossing van het instellen van een fonds bij mbo-scholen naar model van het profileringsfonds in het hoger onderwijs. Met deze oplossing kan namelijk voortgebouwd worden op de genoemde tijdelijke regeling. Daarnaast heb ik ook gekeken naar de mogelijkheden van het verhogen van het kindgebonden budget en het toekennen van studiefinanciering om zo recht te doen aan het brede debat over schoolkosten. Deze twee laatste mogelijkheden zijn echter generieke maatregelen en daardoor mijns inziens minder geschikt voor het gewenste doel.

Alles overwegende zie ik de optie van een fonds bij mbo-scholen naar model van het profileringsfonds in het hoger onderwijs als de meest geschikte en doelmatige optie. Ik zal in deze brief toelichten hoe ik tot die conclusie ben gekomen.

Ontwikkeling schoolkosten

De afgelopen periode is er veel aandacht geweest voor het beheersbaar en sober houden van schoolkosten in het mbo. De mbo-instellingen heb ik opgeroepen om de kosten van onderwijsbenodigdheden tot het noodzakelijke minimum te beperken en hierover het gesprek te voeren met de studentenraad binnen hun instelling. Daarnaast is per 1 januari 2017 het instemmingsrecht van studentenraden op schoolkostenbeleid van een mbo-instelling van kracht. Het bevoegd gezag van een instelling bepaalt welke schoolkosten noodzakelijk zijn. Met het instemmingsrecht kunnen studenten invloed uitoefenen op deze beslissing en kunnen de schoolkosten beheersbaar worden gehouden. JOB en de MBO Raad hebben afspraken gemaakt om de studentenraden in de mbo-instellingen beter te ondersteunen en in positie te brengen. De MBO Raad heeft daarnaast bij haar leden het belang van goede informatievoorziening rondom schoolkosten extra onder de aandacht gebracht.

De groep 16- en 17-jarige bol-studenten uit minimagezinnen vraagt om specifieke aandacht. Enerzijds ontvangen deze studenten (en hun ouders) een lagere tegemoetkoming voor schoolkosten door het afschaffen van de tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en schoolkosten voor deze doelgroep uit de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) per het schooljaar 2015–2016. Anderzijds zijn de schoolkosten door de invoering van het studentenreisproduct voor minderjarige bol-studenten per 1 januari 2017 voor een grote groep 16- en 17-jarige bol-studenten sterk verlaagd. Gemiddeld zijn minderjarige mbo-studenten er hierdoor op vooruit gegaan.

Dit geldt echter niet voor alle minderjarige mbo-studenten. Als een minderjarige mbo-student voorheen geen reiskosten had, profiteert deze student financieel niet van het beschikbaar komen van het studentenreisproduct. Wel is de vrijheid om een mbo-opleiding te kiezen die verder weg ligt van het woonadres toegenomen als gevolg van de introductie van het studentenreisproduct.

Zoals ik al vaak heb benadrukt, vind ik het zeer onwenselijk dat een minderjarige mbo-student door de hoogte van de schoolkosten zou

moeten besluiten af te zien van een gewenste mbo-opleiding. Om die reden heb ik in mijn brief aan uw Kamer van 30 juni 2016 (Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 155) aangekondigd dat ik structureel € 10 miljoen beschikbaar stel om de schoolkosten voor 16- en 17-jarige bol-studenten uit minimagezinnen te beperken. In afwachting van de uitwerking van de structurele oplossing heb ik voor studiejaar 2016/2017 incidenteel € 5 miljoen beschikbaar gesteld in de vorm van de «Tijdelijke regeling voorziening leermiddelen voor deelnemer uit minimagezinnen». Deze regeling is in oktober 2016 van kracht geworden voor studiejaar 2016/2017. Het geld is via de lumpsum verdeeld over alle mbo-instellingen. Instellingen hebben bij deze regeling zelf de ruimte om te bepalen welke voorzieningen ze aanbieden. Op 29 mei jl. heb ik de regeling verlengd naar studiejaar 2017/2018, waarbij het budget is verdubbeld naar € 10 miljoen.

Evaluatie tijdelijke regeling

De «Tijdelijke regeling voorziening leermiddelen voor deelnemers uit minimagezinnen» is begin 2017 geëvalueerd door het onderzoeksbureau Oberon. De evaluatie geeft inzicht in de werking van de maatregel, het bereik van de doelgroep, de aanwending van het beschikbare budget, de aard van de getroffen voorzieningen en de samenwerking met andere partijen (zoals andere mbo-instellingen, gemeenten en Stichting Leergeld). In totaal hebben 40 van de 66 mbo-instellingen deelgenomen aan het onderzoek. De ondervraagde mbo-instellingen hebben ruim € 3 miljoen ontvangen, waarmee de evaluatie een dekking heeft van 63% van het landelijke budget.

Bereik doelgroep & aanwending budget

Gemiddeld zijn er per mbo-instelling 56 aanvragen gedaan. De meeste mbo-instellingen hadden meer aanvragen verwacht. Van de ontvangen aanvragen is 82% toegekend. De gehanteerde criteria zijn inkomen (de gehanteerde inkomensgrens varieert van 110 tot 130 procent van het bijstandsniveau), leeftijd (student is minderjarig) en leerweg (de student volgt een bol-opleiding). Per goedgekeurde aanvraag is gemiddeld € 476 besteed, maar de hoogte van de besteding per aanvraag verschilt sterk tussen de mbo-instellingen. Er is sprake van een aanzienlijke onderuitputting van het beschikbare budget. De 39 mbo-instellingen die hierover informatie hebben verstrekt, hebben tot en met mei 2017 gemiddeld 27% van het beschikbare budget besteed.²

Aard van de getroffen voorzieningen

De aanwending van het budget verschilt sterk per mbo-instelling. De meest voorkomende voorziening is het vergoeden van de aanschaf van leermiddelen en andere benodigdheden voor de opleiding. Ook geeft ruim de helft van de mbo-instellingen leermiddelen in bruikleen. Ruim een derde van de instellingen kiest ervoor om ook andere, al dan niet vrijwillige kosten te vergoeden. Het gaat hier bijvoorbeeld om het verlagen van de opleidingskosten, het vergoeden van introductiekampkosten of het kwijtschelden van betalingsachterstanden aan de instelling. In zeldzame gevallen verstrekken de mbo- instellingen een kosteloze lening.

² Van het gezamenlijke budget van € 3 miljoen is ruim € 835.000 besteed.

Uitvoering van de regeling

De meeste mbo-instellingen gaven aan dat het goed mogelijk was om invulling te geven aan de regeling en dat de regeling hen voldoende ruimte bood. Sommige mbo-instellingen, alsmede Stichting Leergeld, vinden de huidige doelgroep (minderjarige bol-studenten) te beperkt. Zij pleiten voor verruiming van de doelgroep naar bbl-studenten en 18-plussers. Mbo-instellingen wezen ook op moeilijkheden vanwege de voor hen late bekendmaking van de regeling (deze vond pas tijdens het studiejaar 2016/2017 plaats). Hierdoor moesten voorzieningen snel tot stand komen en is de communicatie over de regeling niet optimaal verlopen. Daardoor is kennis van de regeling het afgelopen schooljaar beperkt geweest.

Reactie

Het is een positief signaal dat zowel de mbo-instellingen als Stichting Leergeld aangeven dat de regeling de financiële druk op ouders verlaagt en de mogelijkheid voor jongeren vergroot om de gewenste mbo-opleiding te kiezen. De evaluatie bevestigt verder het beeld dat door het beschikbaar komen van het studentenreisproduct voor minderjarige mbo-studenten (bol) een groot deel van de schoolkostenproblematiek voor deze doelgroep is opgelost.

Uit de evaluatie blijkt dat er een onderbesteding is van het beschikbare budget. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat de omvang van de schoolkostenproblematiek beperkter is dan verwacht. Deze conclusie kan nu echter nog niet worden getrokken. Instellingen geven aan dat zij verwachten dat de aanvragen zullen stijgen wanneer in de toekomst eerder gecommuniceerd wordt over de regeling. De eerder genoemde late bekendmaking geldt voor studiejaar 2017/2018 niet meer, omdat de verlenging van de regeling voor komend studiejaar (2017/2018) afgelopen mei is gepubliceerd in de Staatscourant. Conclusies naar aanleiding van de besteding (en dus de benodigde omvang) van het budget kunnen dan ook beter op grond van een volgende evaluatie getrokken worden.

In ieder geval kan geconcludeerd worden dat het bestaan van de regeling ervoor zorgt dat de toegankelijkheid van het mbo ook voor minderjarige bol-studenten uit minimagezinnen verbetert.

Verkenning structurele oplossingen

Het staat voorop dat de kosten voor een opleiding nooit de toegankelijkheid ervan mogen belemmeren. De mbo-instelling is verantwoordelijk voor de basisuitrusting voor een mbo-opleiding. Dit betekent dat de instelling met de rijksbijdrage, aangevuld met les- en cursusgeld, de onderwijsactiviteiten en de daarvoor benodigde inventaris dient te bekostigen, die op basis van het betreffende kwalificatiedossier noodzakelijk zijn. Hierdoor worden de studenten in staat gesteld het onderwijs te volgen en het mbo-diploma te behalen. Het is de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de mbo-instellingen om deze kosten sober en beheersbaar te houden.

Met dit principe als uitgangspunt zijn voor het structureel oplossen van de schoolkostenproblematiek vier mogelijke oplossingen verkend. In de inleiding van deze brief heb ik al aangegeven dat ik met name oplossingen 1 en 2 tegen elkaar afgewogen heb. De oplossingen 3 en 4 acht ik minder geschikt voor het gewenste doel.

1. Het verstrekken van gratis leermiddelen aan minderjarige mbo-studenten, naar de systematiek van het voorgezet onderwijs (vo).

2. Het instellen van een fonds op alle mbo-instellingen, waar minderjarige mbo-studenten (bol) uit minimagezinnen een beroep op kunnen doen wanneer schoolkosten een drempel vormen.
3. Het verhogen van het kindgebonden budget voor minimagezinnen met 16- en 17-jarige mbo-studenten (bol).
4. Het beschikbaar stellen van studiefinanciering voor minderjarige mbo-studenten.

1. Gratis leermiddelen

Voor het vo is in de Wet Voortgezet Onderwijs vastgelegd dat de school kosteloos lesmateriaal ter beschikking stelt aan de leerlingen. Hiervoor is de Rijksbijdrage voor vo-scholen opgehoogd. Onder lesmateriaal wordt verstaan: materiaal dat naar vorm en inhoud is gericht op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties en waarvan het gebruik binnen het onderwijsaanbod door het bevoegd gezag specifiek voor het desbetreffende leerjaar is voorgeschreven. Dit betekent overigens niet dat alle lesmaterialen gratis zijn. Atlassen, woordenboeken, agenda's, de kosten van ICT-applicaties (zoals bijv. tekstverwerking en laptops) rekenmachines, sportkleding, gereedschap, schriften/multomap, pennen en dergelijke zijn voor de rekening van de ouders.

Voor het mbo geldt niet dat de instelling het lesmateriaal kosteloos ter beschikking moet stellen. Het gelijktrekken van de omgang met schoolkosten met leeftijdsgenoten in het vo betekent dat mbo-instellingen gratis lesmiddelen zouden moeten verstrekken aan minderjarige mbo-studenten in bol-opleidingen.

Dat is echter een generieke, dure maatregel; het gaat hier immers om bijna 140.000 mbo-studenten. Het is de vraag of die in verhouding staat tot de conclusie van de evaluatie, dat de schoolkosten maar voor een beperkt aantal studenten een probleem is. Ik zou dan ook de voorkeur geven aan een proportionele variant, waarin meer maatwerk mogelijk is.

2. Fonds per mbo-instelling

Het is van belang dat instellingen voor studenten voor wie schoolkosten een probleem zijn maatwerkoplossingen kunnen bieden. Zij moeten daarbij minimaal belemmerd worden door definities en doelstellingen, die van rijkswege worden opgelegd en die te weinig rekening houden met onvoorziene omstandigheden. Naast de hoogte van schoolkosten kunnen studenten immers te maken krijgen met andere financiële problemen als gevolg van overmachtssituaties zoals familieomstandigheden, ziekte en invaliditeit. Een fonds per instelling biedt de mogelijkheid om gericht studenten te ondersteunen voor wie schoolkosten een probleem zijn. Het profileringsfonds, dat het hoger onderwijs al geruime tijd kent, kan hiervoor model staan.

Via het profileringsfonds worden studenten door de instelling ondersteund die studievertraging oplopen door bijzondere omstandigheden. Deze bijzondere omstandigheden zijn onder andere overmachtssituaties als ziekte of een handicap en het vervullen van een functie in een medezeggenschapsorgaan of een (landelijke) studentenorganisatie.

Groot voordeel van een dergelijk fonds in het mbo is dat daarmee maatwerkoplossingen kunnen worden bereikt waar landelijke regelingen niet in kunnen voorzien. Studentenraden kunnen een belangrijke rol vervullen bij het bepalen van het beleid voor de aanwending van het fonds. Niet bestede gelden in enig jaar blijven beschikbaar in het fonds en kunnen niet voor andere doelstellingen worden ingezet.

Nadeel van een dergelijk fonds in het mbo is dat met de eigen ruimte die elke instelling heeft de verschillen tussen instellingen groot kunnen zijn; een student zou dan bij wijze van spreken bij de ene mbo-school een ruimhartige tegemoetkoming krijgen en bij de andere een sobere. Dit is een aandachtspunt in de aanbevelingen van het evaluatieonderzoek. Ook is gebleken uit het evaluatieonderzoek dat er meer richtlijnen moeten komen voor de inzet van het budget. Dit is ook een aanbeveling die aandacht zal moeten krijgen bij de uitwerking van de structurele maatregel.

3. Verhogen kindgebonden budget 16- en 17-jarige mbo-studenten

Een andere mogelijkheid is het verhogen van het kindgebonden budget, specifiek voor de doelgroep minimagezinnen met één of meerdere kinderen, die onderwijs volgen in het mbo en een bol-opleiding volgen. Het kindgebonden budget is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderen. De hoogte van het kindgebonden budget is afhankelijk van het aantal kinderen, de leeftijd van de kinderen, het (gezamenlijke) toetsingsinkomen en de leefvorm (toeslagpartner ja/nee). Daarnaast kent het kindgebonden budget een vermogensgrens.

Het kindgebonden budget kent twee «leeftijdscategorieën: voor een kind tussen de 12–15 jaar krijgt een ouder (maximaal) € 234 extra en voor een kind van 16–17 jaar € 417 extra. In het kindgebonden budget wordt geen onderscheid gemaakt naar het type onderwijs.

Het is mogelijk om in de Wet op het kindgebonden budget een extra «knop» toe te voegen voor welk onderwijstype wordt gevolgd. Groot nadeel van mogelijkheid is dat de «knop» niet kan differentiëren naar de werkelijke kosten van de gevolgde opleiding. Hierdoor zouden sommige studenten een te hoge vergoeding krijgen, terwijl voor andere studenten het probleem rond de schoolkosten onvoldoende wordt opgelost. Deze maatregel is generiek van aard, wat maakt dat het een ongericht en ondoelmatig instrument is voor het gewenste doel.

4. Studiefinanciering minderjarige mbo-studenten

Het recht op studiefinanciering voor minderjarige mbo-studenten is een eenduidige keuze voor aansluiting bij studiefinanciering, zoals meerderjarige mbo-studenten deze ontvangen. Het is passend bij het beschikbaar stellen van het studentenreisproduct voor minderjarige mbo-studenten. En alhoewel de studiefinanciering generiek van aard is, bevat ze ook een inkomensafhankelijke component in de vorm van de aanvullende beurs.

Er zitten echter ook nadelen aan deze oplossing. Met een ongeclausuleerd recht op studiefinanciering krijgen 16- en 17-jarige mbo-studenten, die soms kwetsbaar zijn, de mogelijkheid tot lenen zonder toestemming van een wettelijk vertegenwoordiger. Onrechtmatig gebruik van studiefinanciering kan toenemen, doordat jongeren de mogelijkheid krijgen zich op nog vroegere leeftijd in te schrijven bij een mbo-instelling. Ook kent studiefinanciering geen bestedingsplicht, waardoor het risico aanwezig is dat de student de middelen aan andere doelen besteedt. Bovendien is de studiefinanciering generiek van aard, wat maakt dat het een ongericht en ondoelmatig instrument is voor het gewenste doel.

Structurele oplossing

Alles overwegende kom ik tot de conclusie dat een oplossing die in het verlengde van de huidige tijdelijke regeling een vangnet biedt voor een specifieke groep studenten (minderjarige bol-studenten), die door omstandigheden tegen financiële grenzen aanloopt, beter lijkt te passen dan een generieke maatregel voor alle studenten. Een ondersteuningsfonds per instelling kan mijn inziens een dergelijk doelgericht vangnet bieden. Het biedt mbo-scholen de mogelijkheid hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen om studenten die tegen financiële grenzen aanlopen tegemoet te komen. En een fonds biedt aan instellingen de ruimte om, in samenspraak met hun studentenraden, maatwerk te leveren dat aansluit bij de specifieke noden van de student en de specifieke context van de regio, opleiding en instelling. In het studiejaar 2017–2018 zal ik zo snel mogelijk met de Stichting Leergeld en JOB afspraken maken om de voorlichting naar de deelnemersraden over de regeling schoolkosten te verbeteren en om informatie uit te wisselen over hoe schoolkosten bij vergelijkbare opleidingen van andere mbo-instellingen zijn geregeld.

Een belangrijk bijkomend voordeel van de inrichting van een fonds voor schoolkosten is dat kan worden voortgebouwd op ervaringen met de reeds bestaande regeling. Daarnaast kunnen de aanbevelingen van de huidige evaluatie en de ervaringen uit de volgende evaluatie worden meegenomen.

Afsluiting

Door uw Kamer is bij verschillende gelegenheden dringende aandacht gevraagd, voor het structureel oplossen van de problematiek van de schoolkosten. Het is aan mijn opvolger om te besluiten over een definitieve oplossing. Zoals in deze brief te lezen is, heb ik voorbereidingen getroffen om zo snel mogelijk te kunnen komen tot een definitieve beslissing.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker