

Vergaderjaar 2017–2018

31 511

Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2017

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, de resultaten van de beleidsdoorlichting van artikel 12 van de OCW-begroting aan¹. In september vorig jaar bent u, conform de motie Harbers c.s. (Kamerstuk 34 000, nr. 36) reeds geïnformeerd over de opzet en vraagstelling van deze beleidsdoorlichting (Kamerstuk 31 511, nr. 22).

Begrotingsartikel 12 betreft de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. Deze tegemoetkoming biedt financiële ondersteuning aan leerlingen in het voortgezet onderwijs (hierna: vo) en in het voortgezet algemeen volwassenen onderwijs (hierna: vavo) en studenten aan een lerarenopleiding. De tegemoetkoming is geregeld in de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (hierna: WTOS).

De budgettaire omvang van begrotingsartikel 12 bestaat voor circa € 89 miljoen aan uitgaven en circa € 3 miljoen aan ontvangsten voor 2017. De doorlichting betreft het totale budget van het artikel² en heeft betrekking op de periode 2009–2016. Hiermee wordt aangesloten bij de laatste beleidsdoorlichting die heeft plaatsgevonden.³

Het uitgangspunt bij de beleidsdoorlichting van artikel 12 OCW-begroting is de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (hierna: RPE). In de beleidsdoorlichting worden de vijftien RPE-vragen stapsgewijs beantwoord. Volgens de RPE betreft een beleidsdoorlichting «een synthese-onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van (een substantieel, samenhangend deel van) het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Met name wordt ingegaan op de uitgaven.

³ Kamerstuk 31 511, nr. 2.

of meer beleidsartikelen van de Rijksbegroting».⁴ Sinds de beleidsdoorlichting van de WTOS in 2008 is een aantal onderzoeken en evaluaties uitgevoerd die betrekking hadden op (onderdelen) van de WTOS, zoals de Evaluatie tegemoetkoming lerarenopleiding (februari 2014)⁵ en het onderzoek naar de werking van de WTOS (mei 2017)⁶.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door Panteia. De doorlichting is begeleid door een commissie met vertegenwoordigers van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Financiën. Daarnaast is – in overeenstemming met de RPE – de Auditdienst Rijk (hierna: ADR) als onafhankelijke deskundige gevraagd een oordeel te geven over de kwaliteit van de doorlichting. Het oordeel van de ADR is bijgevoegd⁷.

Doelstelling en instrumenten

De tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten zorgt ervoor dat leerlingen vanaf 18 jaar in het voorgezet onderwijs (vo en vavo) en studenten aan een lerarenopleiding de financiële mogelijkheid hebben onderwijs te volgen. Leerlingen en studenten dienen geen financiële belemmeringen te ervaren bij het deelnemen aan onderwijs, en tevens dient voortijdige uitstroom als gevolg van financiële belemmeringen te worden voorkomen. Ouders van leerlingen van 18 jaar en ouder in het voortgezet (volwassenen)onderwijs kunnen geen aanspraak meer maken op bepaalde tegemoetkomingen voor de kosten voor verzorging en opvoeding van kinderen (kinderbijslag en kindgebonden budget). Leerlingen kunnen nog geen aanspraak maken op de voltijdse studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000. De WTOS vult dit gat voor deze doelgroep. In aanvulling daarop heeft de tegemoetkoming leraren tevens het doel de instroom in de lerarenopleidingen te vergroten door financiële drempels te verminderen.

Voor leerlingen in het voltijd vo en vavo 18+ bestaat de tegemoetkoming uit een basistoelage (een vast bedrag per maand, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen uit- en thuiswonenden), en een aanvullende toelage (bestaande uit een tegemoetkoming in de schoolkosten en in een eventuele onderwijsbijdrage, afhankelijk van het toetsingsinkomen van de ouder(s), het type onderwijs, en het aantal schoolgaande kinderen binnen het gezin). Voor deeltijdleerlingen van 18 jaar en ouder in het vo en in het vavo bestaat de tegemoetkoming uit een tegemoetkoming in de schoolkosten en een tegemoetkoming in het cursusgeld, waarvan de hoogte afhankelijk is van het toetsingsinkomen van de leerling (en zijn partner), het aantal lesminuten per week, en de periode waarin onderwijs wordt gevolgd. De tegemoetkoming voor het volgen van een lerarenopleiding bestaat uit een bijdrage in het collegegeld en in de schoolkosten. Deze tegemoetkoming is inkomensafhankelijk.

⁴ Artikel 1, eerste lid onder c, van de RPE.

⁵ Ecorys, «Evaluatie tegemoetkoming lerarenopleiding», 2014.

⁶ SEO Economisch Onderzoek en Kohnstamm Instituut, «Waarborgt de WTOS de financiële toegankelijkheid van het onderwijs?», 2017.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de doelgroepen in de WTOS met de bijbehorende uitgaven per groep in 2016:

Doelgroepen WTOS	Uitgaven in 2016 (in mln)
Tegemoetkoming lerarenopleiding	€ 3,3
Voorgezet onderwijs en volwassenenonderwijs; deeltijd	€ 2,1
Voortgezet onderwijs en volwassenenonderwijs; voltijd, waarvan:	
Volwassenenonderwijs voltijd	€ 5,8
Meerderjarige scholieren voortgezet onderwijs voltijd	€ 53,4
Meerderjarige scholieren voortgezet speciaal onderwijs voltijd	€ 4,7
Bijdrage in uitvoeringskosten DUO	€ 16,9

Tegemoetkoming vo en vavo 18+

Voor leerlingen van 18 jaar en ouder in het vo en vavo heeft de tegemoetkoming in de WTOS het doel ervoor te zorgen dat zij de financiële mogelijkheid hebben om onderwijs te volgen. Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat voor de doelgroep vo 18+ en vavo 18+ geconcludeerd kan worden dat de WTOS bijdraagt aan de financiële toegankelijkheid van het onderwijs. Een deel van de doelgroep zou namelijk zonder de tegemoetkoming financiële belemmeringen ervaren en een kleiner deel zou dan zelfs uitvallen. Zonder de tegemoetkoming voor scholieren zou 12 procent moeten stoppen met de opleiding. Voor 61 procent van de gebruikers heeft de tegemoetkoming een kleine of geen rol gespeeld bij hun keuze de opleiding te gaan volgen. Volgens de beleidsdoorlichting lijkt het erop dat degenen die een tegemoetkoming op grond van de WTOS het meest nodig hebben iets vaker een aanvraag indienen. Uit de beleidsdoorlichting blijkt tevens dat de schoolkosten geen prominente rol spelen bij de beslissing om een opleiding in het voortgezet onderwijs te volgen. De schoolkosten worden wel als een grote kostenpost ervaren en er is behoefte aan een financiële tegemoetkoming. In de beleidsdoorlichting wordt dan ook geconcludeerd dat de tegemoetkoming voor scholieren bijdraagt aan de financiële toegankelijkheid van het voortgezet onderwijs voor leerlingen van 18 jaar en ouder.

Voor de effectiviteit van de tegemoetkoming is bekendheid met de regeling van belang. Uit de onderliggende onderzoeken bij de beleidsdoorlichting blijkt dat een groot deel van de beoogde doelgroep de WTOS niet kent.

Reactie en vervolg

Het is goed om te zien dat voor een deel van de doelgroep de tegemoetkoming financiële belemmeringen voor het volgen van onderwijs voorkomt: zonder de tegemoetkoming zou een deel van de doelgroep financiële belemmeringen ervaren en een (kleiner) deel zou zelfs uitvallen.

Ook wordt geconstateerd dat onvoldoende leerlingen aan het vo en het vavo bekend zijn met het feit dat zij mogelijk in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming op grond van de WTOS. Wellicht komt dit doordat hun ouders de financiële zaken regelen. Ik vind het belangrijk dat iedereen die daar recht op heeft, een tegemoetkoming kan aanvragen. Ik zal dan ook onder meer met DUO bezien hoe de bekendheid met de WTOS kan worden verbeterd.

Tegemoetkoming lerarenopleidingen

De regeling tegemoetkoming leraren (hierna: TLO) beoogt de instroom in lerarenopleidingen te vergroten door de financiële drempels te verminderen. Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de TLO voor een groot deel terechtkomt bij degenen die zonder de TLO een financiële drempel zouden ervaren om de lerarenopleiding te volgen. Een merendeel van de gebruikers gaf aan zonder TLO een financiële drempel te ervaren. Een groep van 20 procent van de gebruikers zou zonder TLO (waarschijnlijk) geen lerarenopleiding hebben gevolgd. Voor die groep is de TLO effectief.

Uit de onderliggende onderzoeken bij de beleidsdoorlichting blijkt dat bekendheid van de regeling niet groot is onder potentiële gebruikers. Bijna de helft van de niet-gebruikers heeft geen aanvraag gedaan omdat zij de TLO niet kende.

Reactie en vervolg

Het is goed om te constateren dat wat betreft de gebruikers de tegemoetkoming lerarenopleidingen grotendeels terecht komt bij degenen die zonder de tegemoetkoming een financiële drempel zou ervaren. Een mooi resultaat, maar het kan beter. Voor een effectieve regeling is onder andere de bekendheid van de regeling van belang. De bekendheid is blijkens onderzoek niet groot. In een brief van 26 juni⁸ is aangegeven dat de mogelijkheden die er zijn om leraar te worden en welke financiële ondersteuning daarbij mogelijk is, actiever onder de aandacht worden gebracht. Via de tool op leraar.nl/nooituitgeleerd kunnen onderwijsprofessionals achterhalen voor welke subsidies en tegemoetkomingen zij in aanmerking komen. De TLO is opgenomen in de tool en wordt daarnaast actief onder de aandacht gebracht via sociale media.

20%-besparingsvariant

De RPE vereist een beschrijving van beleidsopties indien er 20 procent minder middelen beschikbaar zou zijn. In de beleidsdoorlichting zijn twee besparingsvarianten beschreven. In de eerste variant wordt de basistoelage inkomensafhankelijk gemaakt. In de tweede variant wordt een combinatie van drie maatregelen beschreven, namelijk het verlagen van de basistoelage voor thuiswonenden, het gelijkstellen van de basistoelage voor uitwonenden aan die voor thuiswonenden, en het afschaffen van de TLO. Uitvoering van deze maatregelen zou betekenen dat de tegemoetkomingen worden verlaagd dan wel afgeschaft. Dit acht ik op dit moment niet opportuun omdat het niet past binnen mijn streven om de toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen.

Aandachtspunten

Gedurende de beleidsdoorlichting van artikel 12 van de OCW-begroting is een aantal witte vlekken geconstateerd ten aanzien van het beschikbare evaluatieonderzoek. Dit komt deels omdat bepaalde onderdelen niet zijn onderzocht of niet konden worden onderzocht. Door Panteia is in een verbeterparagraaf een aantal suggesties gedaan voor toekomstig nader onderzoek om de doeltreffendheid, en met name de doelmatigheid beter inzichtelijk te maken en mogelijk te vergroten, bijvoorbeeld met een onderzoek naar beleidsalternatieven. Ook de ADR heeft aangegeven welke informatie in de huidige beleidsdoorlichting mist waardoor de doeltreffendheid en de doelmatigheid lastiger kan worden vastgesteld. Het is belangrijk dat de doelmatigheid en effectiviteit van beleid goed kan

⁸ Kamerstuk 27 923, nr. 265.

worden onderzocht. De suggesties zal ik daarom dan ook meenemen bij volgende onderzoeken naar de effectiviteit en doelmatigheid van de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. Beleidswijzigingen of ontwikkeling van nieuwe instrumenten kunnen tevens een aanleiding zijn voor vervolgonderzoek. Ook zal bij een volgende beleidsdoorlichting de suggestie van de ADR met betrekking tot het mogelijke integreren van artikel 12 in een bredere beleidsdoorlichting, in overweging worden genomen.

Mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

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