

Beleidsdoorlichting van de WTOS:

Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten

*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering
Afdeling Studiefinanciering*

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Historie van de WTOS	6
1.1 Historie van de WTOS	6
1.2 WTOS in zijn huidige vorm	7
2. Overheidsverantwoordelijkheid	8
2.1 Waarborgen financiële toegankelijkheid	8
2.2 Waarom uitvoering door het Rijk?	9
3. De regelingen van de WTOS	11
3.1 Verschillende regelingen	11
3.2 Samenhang tussen de instrumenten	13
4. Uitvoering en uitgaven van de WTOS	14
4.1 Doelmatigheid: uitvoeringskosten t.o.v. uitgaven WTOS	14
4.2 IB-Groep	15
4.3 Uitgaven OCW	16
5. Effecten van de WTOS	18
5.1 Kosten voor ouders en WTOS	18
5.2 Ontwikkeling van de kosten in periode 2001-2007	18
5.3 Het gebruik van de regeling	21
6. Samenvatting en conclusie	23
6.1 Samenvatting	23
6.2 Conclusie	24

Inleiding

Voor u ligt de beleidsdoorlichting van de Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten (WTOS). Deze beleidsdoorlichting is aangekondigd in de Begroting 2007 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

De aanleiding voor deze beleidsdoorlichting is:

- De noodzaak van een periodieke evaluatie van de WTOS ¹ (deze is per 1 augustus 2001 ingevoerd als opvolger van de Wet tegemoetkoming Studiekosten).
- De voorgenomen invoering van gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs per 1 augustus 2008.
- De voorgenomen integratie van een deel van de WTOS in het kindgebonden budget per 1 januari 2010.

De beleidsdoorlichting is een relatief nieuw instrument dat beleidsmakers de gelegenheid biedt om op beknopte wijze verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en te leren van de ervaringen uit het verleden. Wanneer een beleidsdoorlichting gereed is, wordt deze naar de Tweede kamer gestuurd, eventueel met het standpunt van de betrokken minister of staatssecretaris².

In een beleidsdoorlichting wordt kritisch gekeken naar :

- de aanleiding voor het beleid;
- welke problemen er zijn;
- is de uitvoering van dit beleid wel een overheidstaak;
- welke maatregelen zijn genomen en wat is de samenhang daartussen;
- hoe effectief is het beleid (ook in relatie tot het geld dat aan de uitvoering is besteed).

Omschrijving van de WTOS

De algemeen geformuleerde beleidsdoelstelling van de WTOS is: *Het waarborgen van de financiële toegankelijkheid van het onderwijs*³.

De WTOS biedt ouders een inkomensafhankelijke tegemoetkoming voor de onderwijsbijdrage en schoolkosten in het voortgezet onderwijs. Minderjarige deelnemers in de mbo beroepsopleidende leerweg (mbo-bol) kunnen ook voor een tegemoetkoming in aanmerking komen. Ook bestaat er binnen de WTOS een voorziening voor leerlingen in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). De achterliggende doelstelling van de WTOS is dat de kosten om naar school te gaan geen belemmering mogen zijn voor ouders om hun kinderen daadwerkelijk naar school te laten gaan. Schoolkosten zijn kosten die samenhangen met school en onderwijs. Schoolkosten zijn niet wettelijk vastgelegd en worden door de school in rekening gebracht bij de ouders. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten voor schoolboeken, de vrijwillige ouderbijdrage en de kosten voor overige schoolmaterialen. De onderwijsbijdrage bestaat uit les-, cursus- en collegegeld en is wel wettelijk vastgelegd. In het voortgezet onderwijs is het lesgeld in 2005 afgeschaft en ook minderjarige deelnemers in het mbo-bol hebben geen lesgeldverplichting. De Informatie Beheer Groep (IBG) voert deze regelingen uit.

¹ In de RPE2006, is voorgeschreven dat alle beleidsdoelstellingen uit de begroting periodiek worden geëvalueerd met een beleidsdoorlichting

² www.minfin.nl

³ OCW Begroting 2008

De WTOS is bedoeld voor verschillende doelgroepen. In deze beleidsdoorlichting hebben we gekeken naar:

- scholieren in het voortgezet onderwijs en de beroepsopleidende leerweg tot 18 jaar, TS 17-;
- scholieren in het voortgezet onderwijs boven de 18 jaar, VO18+;
- (deeltijd)studenten in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo), WTOS 18+.

De WTOS heeft ook een voorziening voor studenten aan een lerarenopleiding die geen beroep op studiefinanciering kunnen doen (TLO). Deze voorziening wordt vanwege zijn specifieke karakter afzonderlijk geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie zullen na de zomer 2008 gereed zijn. In tabel 1 hieronder is het aantal gebruikers van de WTOS opgenomen. Het aantal WTOS-gebruikers is ongeveer een derde van het totaal aantal leerlingen/ouders dat onderwijs, dan wel in het voortgezet onderwijs, mbo of vavo, volgt. Voor de VO18+ geldt een basistoelage die bij aanvraag wordt toegekend en een inkomensafhankelijke aanvullende toelage.

Tabel 1 WTOS: uitgaven, aanvragers en gemiddelde uitgaven per aanvrager van 2002-2006 in €

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
A) Uitgaven WTOS (x € 1mln)						
Totaal	347,8	363,2	386,5	268,3	269,2	267,6
Uitgaven TS17-	289,3	294,6	314,8	204,7	197,1	195,5
Vo	196,8	201,5	209,5	154,8	151,7	150,8
bl + ho	92,5	93,1	105,3	49,9	45,4	44,7
Uitgaven WTOS18+	9,1	17,5	15,9	12,2	14,0	11,2
Vo	1,2	1,3	1,5	1,3	1,4	0,9
Uitgaven VO18+	49,4	51,1	55,8	51,3	58,1	60,9
B) Aantal studerenden met WTOS (x 1000)						
TS 17-	362,7	367,2	365,8	363,7	338,3	321,8
Vo	300,0	294,1	292,5	290,5	271,3	259,8
bol + ho	62,7	73,1	73,3	73,2	66,9	62,0
WTOS 18+	9,7	17,0	16,7	12,4	13,6	11,1
Vo	1,9	2,7	3,3	2,7	2,8	1,9
VO 18+	26,2	27,1	28,7	29,6	30,5	31,5
C) Uitgaven per studerende met WTOS per jaar (x € 1)						
TS17-	798	802	861	563	583	608
Vo	656	685	716	533	559	580
bol + ho	1.474	1.273	1.437	682	678	721
WTOS18+	933	1.031	951	985	1.028	1.012
Vo	626	466	438	478	491	488
VO18+	1.887	1.884	1.945	1.734	1.904	1.929

Toelichting: - A) en C): In 2005 dalen de uitgaven sterk door de afschaffing van het lesgeld per 2005/006 in het vo en voor 16 en 17-jarigen in de bol.

Context van deze doorlichting

De WTOS is in deze doorlichting vooral beoordeeld op zijn functie de onderwijsdeelname te faciliteren. Dit betekent dat slechts beperkt is "gebenchmarked" met betrekking tot het geheel van inkomensafhankelijke regelingen. Deze beleidsdoorlichting heeft vooral de functie om verantwoording af te leggen over het beleid van 2001 tot nu met betrekking tot de regeling. Dit is ook gedaan om te leren van de ervaringen met WTOS, met het oog op de voorgenomen integratie van de WTOS per 1 januari 2010 in het kindgebonden budget. Gevolg van deze integratie en het gratis verstrekken van lesmateriaal aan leerlingen, zal zijn dat de gehele tegemoetkoming voor het voortgezet onderwijs voor minderjarigen en een groot deel van de tegemoetkoming voor het mbo in het kindgebonden budget uit de WTOS verdwijnen. De functie van deze tegemoetkomingen WTOS wordt vanaf dat moment grotendeels door het kindgebonden budget overgenomen. Daardoor hoeven ouders de WTOS niet meer apart aan te vragen, dit betekent een administratieve lastenverlichting voor de ouders van de minderjarige vo-leerlingen.

Gehanteerde werkwijze bij deze beleidsdoorlichting

In deze beleidsdoorlichting is het beleid van de afgelopen vijf jaar bekeken aan de hand van de volgende methoden:

1. De bestaande documenten over de WTOS zijn doorgelicht. Voor achtergrondinformatie, maar ook om inzicht te krijgen in de totstandkoming van de wet- en regelgeving. Daarnaast zijn de jaarverslagen van OCW geraadpleegd.
2. Ook zijn al uitgevoerde (gedeeltelijke) externe evaluaties gebruikt in de doorlichting. In het bijzonder de evaluatie over het afschaffen van het lesgeld en het rapport van de werkgroep 'harmonisatie inkomens afhankelijke regeling' (HIAR);
3. Er zijn gegevens gebruikt uit relevante onderzoeken, onder andere de verschillende Schoolkostenmonitoren en het SCP- onderzoek naar het niet gebruik van inkomensafhankelijke regelingen. Er zijn ook burgerbrieven van de afgelopen jaren over de WTOS geanalyseerd.
4. De IB - groep - als uitvoerder van de WTOS - is benaderd om gegevens te leveren over de doelmatigheid van de uitvoering en om inzicht te geven in de doelgroep die de tegemoetkoming aanvraagt.

De doorlichting is door OCW zelf uitgevoerd op basis van bovenstaande gegevens (die teruglopen tot 1996) en informatie van betrokkenen (zoals bijvoorbeeld de IBG). Deze informatie is waar mogelijk en nodig met elkaar vergeleken. Deze doorlichting is uitgevoerd op basis van richtlijnen die zijn opgesteld door het ministerie van Financiën in de RPE2006.

De beleidsdoorlichting is gelezen en voorzien van commentaar door een aantal externe meelezers (onder andere van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en door beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW die niet bij het de doorlichting betrokken zijn geweest). Hierdoor is de beleidsdoorlichting ook door onafhankelijke lezers beoordeeld. Het commentaar is in deze beleidsdoorlichting verwerkt. Verder is er regelmatig contact geweest tussen de leden van de begeleidingsgroep waarin medewerkers van zowel OCW (directies Hoger Onderwijs & Studiefinanciering (HO&S), Financieel Economische Zaken (FEZ)) als Financiën (IRF) deelnamen.

1. Historie van de WTOS

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de historie en het ontstaan en de aanleiding voor de WTOS, vervolgens wordt aangegeven hoe de WTOS er in zijn huidige vorm uitziet.

1.1 Historie van de WTOS

Vóór 1996 gaf de overheid een tegemoetkoming in de studiekosten aan mensen met een laag inkomen. Op basis van de toen bestaande regelingen konden ouders of leerlingen vier verschillende tegemoetkomingen aanvragen. Allereerst een tegemoetkoming in de directe schoolkosten, verder een tegemoetkoming in de reiskosten van thuiswonende leerlingen, een les- of cursusgeldvergoeding en tot slot was er een tegemoetkoming in de meerkosten van uitwonende leerlingen. Er werden dertien verschillende inkomensgrenzen gehanteerd en de hoogte van de tegemoetkoming was afhankelijk van de leeftijd van het schoolgaande kind. Ook werd rekening gehouden met het aantal schoolgaande kinderen per gezin. Op die manier ontstonden tientallen normbedragen. Er werd getracht zoveel mogelijk specifiek maatwerk te leveren. Dit ging ten koste van de transparantie en uitvoerbaarheid, er was sprake van zogenoemde 'overdifferentiatie'. Als reactie hierop zijn in de daarop volgende jaren vereenvoudigingen in deze regelingen doorgevoerd.

De eerste vereenvoudiging vond plaats in het schooljaar 1993-1994. Vervolgens kwam er met de invoering van de Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS) in het schooljaar 1996 – 1997 een tweede vereenvoudiging. Het aantal normbedragen verminderde en er kwamen harde inkomensgrenzen. Als voordeel van een dergelijk eenvoudig systeem werd genoemd: de regeling is duidelijk en gemakkelijker uit te leggen, de regeling is uitvoerbaar en brengt beperkte uitvoeringslasten met zich mee. De simpele vormgeving van de WTS was ook bedoeld om de overheid een meer bescheiden rol te geven, op enige afstand van de burger. Er is destijds geaccepteerd dat zo'n eenvoudige regeling geen maatwerk kan leveren. Het risico hiervan was dat bepaalde groepen buiten de boot vielen en dat de rechthebbenden te weinig of juist te veel kregen. Al snel bleek dat de WTS aanleiding gaf tot veel schrijnende situaties. Deze situaties hadden met name betrekking op de harde inkomensgrenzen die tot een grote inkomensval leidde. Bovendien was de inkomensgrens van de WTS onafhankelijke van het aantal kinderen per gezin.

In het Regeerakkoord van 1998 werden deze harde grenzen gecorrigeerd en kwam er méér geld beschikbaar voor méér mensen. In het Regeerakkoord werd vastgelegd dat vanaf 2002 structureel een bedrag van 113 miljoen euro (= 250 miljoen gulden)⁴ extra beschikbaar was voor de WTS, bovenop het al beschikbare budget van 193 miljoen euro (= 425 miljoen gulden). Het budget is destijds dus met 60 procent verhoogd. Dit extra geld was bedoeld voor:

⁴ Alle bedragen in guldens zijn omgerekend naar euro's.

- de tegemoetkoming aan ouders met een relatief laag inkomen aan te passen aan de stijgende prijzen van boeken, leermiddelen en overige schoolkosten;
- uitbreiding van het bereik van de regeling, zodat ouders met een inkomen tot circa 27.200 euro (= 60.000 gulden) (totale kosten 27 miljoen euro) een hogere tegemoetkoming ontvangen in de kosten van onderwijs;
- armoedeval zoveel mogelijk vermijden⁵.

1.2 WTOS in zijn huidige vorm

De WTOS in zijn huidige vorm is ingevoerd op 1 augustus 2001. Naast een structurele verhoging van de vergoeding zijn de inkomensgrenzen 'verzacht' door invoering van een glijdende schaal. Dat wil zeggen dat de hoogte van de maximale tegemoetkoming vanaf de inkomensgrens afloopt naar nul. Daarmee is een einde gekomen aan de abrupte afloop van de tegemoetkoming die voor een grote inkomensval zorgde. Dat wil zeggen, in de oude regeling kregen mensen met één euro meer inkomen dan het bedrag van de inkomensgrens geen enkele vergoeding. In de huidige regeling is het zo dat bij elke meer verdiende euro er 30 eurocent van de maximale tegemoetkoming wordt afgetrokken. Tot aan een inkomen van ongeveer € 35.000 bruto, afhankelijk van de gezinssamenstelling (zie hieronder) komen ouders en leerlingen nu in aanmerking voor een tegemoetkoming op grond van de WTOS.

Verder is een 'telkinderensystematiek' in de WTOS geïntroduceerd die rekening houdt met de gezinssamenstelling. Ouders die kosten moeten maken voor meerdere schoolgaande kinderen worden hierdoor tegemoetgekomen. Dit werkt aldus: wanneer deze ouders meer verdienen dan de inkomensgrens wordt het bedrag dat zij meer verdienen gedeeld door het aantal schoolgaande kinderen en pas daarna in mindering gebracht op de maximale tegemoetkoming schoolkosten per kind.

Parallele wijzigingen in les- en cursusgeldwet en WTOS

Ook is er gekeken naar de andere kant van de medaille: de verplichte bijdrage van ouders in de financiering van het onderwijs (het les- en cursusgeld). De stijging van het lesgeld verliep schoksgewijs. De koppeling van het lesgeld aan de kosten van scholen zorgde voor een onevenwichtige ontwikkeling in het lesgeld. Daarom is destijds ook een lesgeldvergoeding in de WTOS opgenomen. Deze vergoeding werd volgens dezelfde systematiek, met een glijdende schaal, uitgekeerd aan ouders en leerlingen⁶. Vanaf het schooljaar 2005-2006 is het lesgeld afgeschaft voor leerlingen in het voortgezet onderwijs en minderjarige mbo 'ers, hierdoor valt een belangrijke kostenpost voor ouders weg.

⁵ Nota Uitbreiding tegemoetkoming studiekosten. Tweede Kamer vergaderjaar 1998-1999, 26 662 nr. 2.

⁶ Nota Uitbreiding tegemoetkoming studiekosten, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 662 nr. 2.

2 Overheidsverantwoordelijkheid

De WTOS is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming die door het rijk wordt uitgekeerd. De overheid voelt een brede verantwoordelijkheid voor de kosten die ouders van hun kinderen maken. Dit komt tot uitdrukking in de verschillende bijdragen die bestaan voor ouders. Ten eerste de kinderbijslag, een algemene inkomensafhankelijke bijdrage voor alle ouders met minderjarige kinderen. Daarnaast is er een algemene inkomensafhankelijke bijdrage voor ouders: tot en met 2007 in de vorm van een fiscale heffingskorting, vanaf 2008 in de vorm van een kindertoeslag: het kindgebonden budget. Door het algemene karakter van deze bijdragen spelen de kinderbijslag en de kindertoeslag een belangrijke rol in de inkomensplaatsjes van gezinnen, en deze zijn de afgelopen jaren regelmatig om vooral ook inkomenspolitieke redenen aangepast.

In het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) staat bovendien in artikel 13 opgenomen dat *“het secundair onderwijs in zijn verschillende vormen, waarbij inbegrepen het secundaire technische onderwijs en het beroepsonderwijs, door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk dient te worden gemaakt”*.

De WTOS is een tegemoetkoming die specifiek voorziet in de kosten voor het volgen van onderwijs. De tegemoetkoming is inkomensafhankelijk: de overheid springt bij als de ouders de kosten niet volledig kunnen dragen.

2.1 Waarborgen financiële toegankelijkheid

Alle jongeren in Nederland moeten tot hun 18e verjaardag een volledig onderwijsprogramma volgen, gericht op het behalen van een startkwalificatie. Ouders zijn er verantwoordelijk voor dat hun kind onderwijs volgt, kinderen moeten naar school. Het belang van onderwijs voor het kind zelf en de samenleving is zo groot dat hiervoor de leerplicht is ingesteld. Iedereen tussen de vijf en zeventien jaar is geheel of gedeeltelijk leerplichtig. De (volledige) leerplicht geldt voor kinderen van vijf jaar tot en met zestien jaar. Na afloop van de leerplicht (dus tot en met het schooljaar waarin de jongere 16 jaar wordt) is de jongere verplicht tot zijn 18^e verjaardag dagonderwijs te volgen of eerder tot het moment dat hij een startkwalificatie (vwo, havo of mbo-2 diploma) heeft gehaald. De toegankelijkheid van het onderwijs in Nederland is hierdoor de directe verantwoordelijkheid van de overheid. Als ouders namelijk zelf niet draagkrachtig genoeg zijn om de kosten van hun schoolgaande (minderjarige) kinderen alleen te dragen, kunnen ze van de overheid een (gedeeltelijke) tegemoetkoming krijgen. Vanaf 18 jaar ligt de verantwoordelijkheid voor het volgen van onderwijs primair bij de leerling/ student zelf. Hij/zij komt dan zelf in aanmerking voor een tegemoetkoming.

WTOS gerechtigden

In Nederland wordt het begrip modaal inkomen vaak als referentiepunt gebruikt om inkomensmaatregelen van de overheid op te baseren. Dit geldt ook voor de WTOS. Een modaal inkomen betekent letterlijk het 'meest voorkomende inkomen'. Het Nederlands Centraal Planbureau (CPB) definieert het als een 'geprikt' inkomenniveau. Volgens het CPB waren de afgelopen jaren de volgende inkomens modaal: 2005: € 29.000; 2006: € 30.000; 2007: € 30.164⁷. Ouders met een inkomen tot €30.430 komen voor schooljaar 2007-2008 in aanmerking voor een maximale tegemoetkoming. Ouders met een inkomen net boven deze inkomensgrens komen door het afbouwpercentage van 30% in aanmerking voor een gedeeltelijke tegemoetkoming, per euro die zij meer verdienen dan de

⁷ www.cpb.nl

inkomensgrens vermindert de maximale tegemoetkoming met 30 eurocent. Aanvragers komen in aanmerking tot een inkomen van ongeveer € 35.000, afhankelijk van het aantal kinderen dat ze hebben. Van mensen met een hoger inkomen kan worden verwacht dat zij voldoende middelen hebben om in de schoolkosten van hun kinderen te kunnen voorzien.

2.2 Waarom uitvoering door het rijk?

De WTOS wordt uitgevoerd op rijksniveau. Waarom gebeurt dit niet op gemeentelijke niveau of door de scholen zelf? Bij de voorlopers van de WTOS - de WTS (vanaf 1996) en de regelingen (tot 1996)- was de verantwoordelijkheid voor de tegemoetkoming schoolkosten op rijksniveau belegd. De WTOS heeft dit één op één overgenomen zonder deze keuze ten principale aan de orde te stellen.

Hoewel uit historische documenten niet meer is op te maken welke redenen hebben geleid tot een uitvoering op rijksniveau, is een dergelijke redenering nog wel te reconstrueren. De verklaring moet worden gezocht in de aard van de voorziening in relatie tot de vrijheid van onderwijs en efficiency-overwegingen. Deze verklaringen worden hieronder toegelicht. Bovendien is de WTOS een vorm van inkomenspolitiek. Inkomenspolitiek wordt als landelijke politiek gezien. Alleen aan de randen van inkomenspolitiek, bijvoorbeeld in de vorm van bijzondere bijstand, wordt gemeenten, binnen wettelijke gedefinieerde kaders, de vrijheid geboden om aan een beperkte vorm van inkomenspolitiek te doen.

Aard van de voorziening in relatie tot vrijheid van onderwijs

Beslissingen over de opbouw en hoogte van de (onvermijdelijke) schoolkosten, bestaande uit boeken, leermiddelen en vrijwillige ouderbijdrage zijn in Nederland gedecentraliseerd. Deze keuzevrijheid wordt door ouders belangrijk gevonden en past bij de vrijheid die ouders in Nederland hebben om hun kind naar de school van hun keuze te sturen (er is in Nederland in principe geen onderscheid in de kosten van deelname aan openbaar of bijzonder onderwijs).

Door deze keuzevrijheid krijgen ouders de WTOS in de vorm van een lumpsum. Dit in tegenstelling tot de vroegere lesgeldvergoeding, die destijds alleen voor lesgeld gebruikt kon worden. Ouders zijn niet verplicht om de toekenning te besteden aan de schoolkosten van hun kinderen. Ouders kunnen (tot op zekere hoogte) zelf beslissen hoe zij het naar schoolgaan van hun (leerplichtige) kinderen financieren.

Efficiency-overwegingen

Circa 35% van de ouders ontvangt WTOS. Het gaat dus om een grote groep (zie tabel 1 voor de aantallen), waarvan de opleidings- en inkomensgegevens moeten worden gecontroleerd. Het is efficiënter om deze gegevens via landelijke uitwisselingsystemen te controleren.

Nadeel is dat maatwerk slechts in beperkte mate (via differentiatie in normbedragen) mogelijk is. Dit zou kunnen worden ondervangen door scholen de bevoegdheid te geven een tegemoetkoming toe te kennen. Dit betekent voor hen echter een grote administratieve last die niet bij hun kerntaak hoort. Ook bestaat het risico dat ouders zich in hun privacy voelen aangetast en daardoor de tegemoetkoming niet zullen aanvragen.

Gemeenten kunnen meer maatwerk kunnen bieden aan ouders. Bijvoorbeeld voor sommige ouders die extra kosten maken voor kinderen die ver moeten reizen. Echter, door de vrijheid van onderwijs heeft de gemeente weinig mogelijkheden om aanvragen in detail te controleren. Wel hebben gemeenten nu al de mogelijkheid om uit de bijzondere bijstand specifieke noodzakelijke kosten te financieren voor ouders met een laag inkomen. De gemeenten hebben vooral te maken met uitvoering van regelingen bij uitzonderlijke situaties en voor beperkte groepen. Voor een grote groep, zoals de groep WTOS-

ouders en omdat het een inkomensafhankelijke regeling is, is daarom de keuze voor uitvoering door het rijk gemaakt.

Conclusie

Terugkijkend kunnen we concluderen dat destijds terecht, vanwege de vrijheid van onderwijs en uit efficiencyoverwegingen, de keuze gemaakt is om de WTOS op rijksniveau uit te voeren.

3. De regelingen van de WTOS

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende regelingen die binnen de WTOS bestaan. De WTOS bestaat uit een aantal regelingen die financiële drempels voor het volgen van onderwijs weg nemen. Elke regeling heeft een 'eigen' doelgroep en een 'eigen' tegemoetkoming in de onderwijs- en schoolkosten. In dit hoofdstuk worden de verschillende regelingen toegelicht en wordt aangegeven hoe deze met elkaar samenhangen.

3.1 Verschillende regelingen

De WTOS kent vier verschillende regelingen. Hieronder worden er drie besproken (de TLO wordt immers buiten beschouwing gelaten in deze doorlichting). Deze regelingen bestaan los van elkaar. De regelingen overlappen elkaar niet maar sluiten op elkaar aan.

TS 17- (tegemoetkoming minderjarigen)

De TS17- bestaat uit een genormeerde inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de schoolkosten en de onderwijsbijdrage. Deze tegemoetkoming is bedoeld voor minder draagkrachtige ouders van leerlingen onder de achttien jaar in het voortgezet onderwijs en het mbo. Het gaat om ouders met een gezinsinkomen tot ongeveer modaal. Boven dit inkomen wordt een glijdende schaal gehanteerd en gekeken naar het aantal schoolgaande kinderen van de ouders. Op deze manier kunnen ouders in aanmerking komen voor een gedeeltelijke tegemoetkoming.

Verder is er een overbruggingstegemoetkoming WTOS, voor minderjarigen die per 1 september gaan studeren in het hoger onderwijs, deze groep krijgt per 1 oktober van het studiejaar studiefinanciering. Voor de overgangperiode kunnen de ouders van een minderjarige student aanspraak maken op maximaal 2/12 van het maximum WTOS bedrag.

De TS 17- verdient verdere uitleg omdat er in het voortgezet onderwijs en het mbo veel ontwikkelingen zijn geweest op het gebied van de schoolkosten. Onderstaande gegevens zijn afkomstig uit de Schoolkostenmonitor 2006. In vergelijking met eerdere onderzoeken (Nibud in 2001, Research voor Beleid en Regioplan in 2004) geven ouders aan dat over het algemeen de kosten stijgen. De vrijwillige ouderbijdrage is een van de weinige posten die gedaald is, net als de door ouders zelf aangeschafte leermiddelen voor het havo en het vwo (in tegenstelling tot het vmbo). Niet alle kosten zijn op te nemen in een vergelijkend overzicht. Dit komt omdat de onderzoeksbureaus verschillende onderzoeksmethoden hebben gehanteerd.

Tabel 2 Overzicht ontwikkeling van de kosten in de periode 2001-2007 (gecorrigeerd voor inflatie)⁸

	VMBO			HAVO			VWO		
	01-02	03-04	06-07	01-02	03-04	06-07	01-02	03-04	06-07
Door ouders zelf aangeschafte leermiddelen en gereedschappen (inclusief ict)	141	165	174	149	176	131	148	160	127
Door school in rekening gebrachte kosten	46	45	68	51	38	54	52	37	47
Extra schoolactiviteiten	78	97	129	141	139	172	112	165	238
Vrijwillige ouderbijdrage	59	92	58	79	89	58	75	104	71

Reiskosten

88 % van de leerlingen in het voortgezet onderwijs gaat meestal met de fiets naar school. Ongeveer 15 % van de leerlingen in het voortgezet onderwijs maakt regelmatig gebruik van het openbaar vervoer. Er is dus maar een beperkte groep die veel reiskosten heeft. Voor mbo 'ers is dit een ander verhaal. Voor met het openbaar vervoer reizende 'mbo-bollers' blijft de kostenpost voor het openbaar vervoer onverminderd relevant. 70 % van de leerlingen in het mbo reist met het openbaar vervoer naar school.

Bij de invoering van de WTOS in 2001 is er een bedrag van 110 euro aan de normvergoeding voor minderjarige mbo'ers toegevoegd in verband met de hoogte van de reiskosten. De groep 'mbo-bollers' die niet reist, houdt hier in bepaalde gevallen iets aan over. Naast de verhoging van de reiskostenvergoeding kunnen scholieren, dus ook mbo'ers onder de achttien, gebruik maken van een korting van 34% op abonnementen van het stads- en streekvervoer. Met deze maatregelen is zoveel mogelijk tegemoetgekomen aan problemen met de reiskosten. Omdat de WTOS geen maatwerk levert, kan het zijn dat bepaalde mensen niet uitkomen met de tegemoetkoming. Uit de Schoolkostenonderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd komt de reiskostenproblematiek van mbo'ers vaker naar voren. Dit punt wordt ook in burgerbrieven vaak genoemd. Er zijn bijvoorbeeld in 2007, 62 burgerbrieven bij OCW binnengekomen over de reiskosten van minderjarige mbo'ers.

VO18+ (tegemoetkoming 18-plussers in het voortgezet onderwijs)

De VO18+ bestaat uit een inkomensafhankelijke basistoelage voor de kosten van levensonderhoud en een ouderinkomensafhankelijke toelage voor de schoolkosten. Deze basistoelage komt in plaats van de kinderbijslag die stopt zodra een kind de leeftijd van 18 jaren bereikt. Bij de afhankelijke toelage voor de schoolkosten wordt gebruik gemaakt van een inkomensgrens en een glijdende schaal en er wordt gekeken naar het aantal schoolgaande kinderen, met precies dezelfde bedragen als bij de TS17-.

TS 18+ VAVO (tegemoetkoming 18-plussers in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs)

De TS18+ VAVO bestaat uit een inkomensafhankelijke tegemoetkoming voor minder draagkrachtige (deeltijd) studenten tussen de 18 en 30 jaar in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs. Bij de afhankelijke toelage voor de schoolkosten wordt gebruik gemaakt van een inkomensgrens en een glijdende schaal. Er wordt gekeken naar het aantal schoolgaande kinderen, net als bij de TS17-.

⁸ Uit de ITS Schoolkostenmonitor 2006. Pagina 65

Met ingang van het schooljaar 2005-2006 is het lesgeld afgeschaft voor de TS17- groep. Omdat het lesgeld is afgeschaft, is de bijbehorende tegemoetkoming ook afgeschaft vanaf 1 augustus 2005. Dit geldt niet voor meerderjarige leerlingen aan het vavo. Zij profiteren niet van het afschaffen van het lesgeld kunnen daarom nog steeds een tegemoetkoming ontvangen in het lesgeld. Het bestaan van al deze regelingen wordt via de IB-groep onder de aandacht gebracht bij ouders, scholieren en studenten.

3.2 Samenhang tussen de regelingen

De regelingen van de WTOS zorgen ervoor dat iedere deelnemer aan het vo of vavo tot 30 jaar en minderjarige mbo'ers een diploma kunnen halen. Deze regelingen bestaan afzonderlijk naast elkaar en overlappen elkaar niet. Je kunt maar voor één vorm van tegemoetkoming tegelijk in aanmerking komen. Voor een leerling van zeventien in het voortgezet onderwijs ontvangen zijn ouders een tegemoetkoming in de schoolkosten. Zodra deze leerling achttien wordt, is hij zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van een tegemoetkoming VO18+ . Hij ontvangt deze tegemoetkoming dan ook zelf. De tegemoetkoming aan de ouders vervalt zodra de leerling de leeftijd van achttien heeft bereikt. In het mbo ontvangt een leerling zodra hij de leeftijd van 18 jaar bereikt studiefinanciering.

4. Doelmatigheid van de uitvoeringskosten van de WTOS

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van de WTOS door de IB-Groep beschreven. Ingegaan wordt op de uitvoeringskosten, de doelmatigheid van de uitvoering, en de toegankelijkheid van de regeling voor de doelgroep. Daarnaast wordt de ontwikkeling van de uitgaven van OCW aangegeven. Verder zal ook gekeken worden naar het functioneren van de IB-Groep als uitvoeringsorganisaties in het geheel, omdat dit functioneren ook bijdraagt aan de doelmatigheid van de uitvoering WTOS.

4.1 Doelmatigheid: Uitvoeringskosten t.o.v. uitgaven WTOS

De IB-Groep is belast met de uitvoering van een aantal wetten op het terrein van de studiefinanciering, waaronder de WTOS. Kenmerkend voor de uitvoering van de taken op het terrein van de studiefinanciering is de sterke inzet op geautomatiseerde processen en het zoveel mogelijk gebruik maken van eenmalig vastlegging van informatie voor de uitvoering van de diverse taken. Bij klantcontacten met de ouder of de leerling/studerende (telefonie, e-mail, baliebezoek) staat integrale klantafhandeling voorop. De werkwijze van integrale klantafhandeling is eind negentiger jaren ingevoerd. Daarvoor was sprake van indeling van de organisatie met productgroepen per wettelijke regeling.

De kosten van de uitvoering van de WTOS bedragen jaarlijks circa € 17 miljoen.

Bij de opbouw van kosten van de uitvoering kan onderscheid worden gemaakt in

- de meer directe kosten van afhandeling van aanvragen
- de toe te rekenen meer indirecte overheadkosten en toe te rekenen kosten van systeemontwikkeling.

Kosten om één toekenning te verwerken: directe kosten afhandeling

De WTOS is een open einde regeling daardoor kan het aantal beleidsproducten, het aantal WTOS-uitkeringen, stijgen en dalen zonder dat dit ten koste gaat van de tegemoetkoming voor de aanvrager. De IB-Groep kan de kostprijs per product uitrekenen via het kostprijsmodel; het product WTOS is een (positieve) toekenning. Bij TS17- gaat het daarbij om een toekenning per leerling per schooljaar. Een ouder kan evenwel bij een aanvraag voor meerdere leerlingen tegelijk een toekenning aanvragen. Bij VO18+ gaat het om het gemiddeld aantal maanden toekenning per jaar. De kosten per toekenning van de tegemoetkoming kunnen worden berekend op basis van de aan de uitvoering van de WTOS toegerekende kosten. Deze kosten kunnen worden gesplitst in de verschillende activiteiten die voor de uitvoering van de WTOS nodig zijn. Zoals in tabel 3 is aangegeven.

Tabel 3: Toegerekende kosten per product WTOS in € per product

WTOS	euro's
Afhandelen telefonie	2,76
Afhandelen e-mail	0,37
Afhandelen balie	0,68
Afhandelen post, formulieren	5,06
Voorlichting	0,43
Afhandelen bezwaar en beroep	0,85
In- en uitgaande post (incl. printen en couverteren)	0,57
Overige directe werkzaamheden	2,48
Materiële kosten (porti, drukwerk, betalingsverkeer)	1,39
<i>directe afhandelingskosten per tegemoetkoming</i>	<i>14,60</i>

Toegerekende indirecte overheadkosten en de kosten van systeemonderhoud/ontwikkeling

Naast de meer directe kosten van de afhandeling is er sprake van automatiseringskosten door de exploitatie en beheer van de systemen van de IB-Groep, huisvestingskosten en overige overheadkosten. Met de toegerekende kosten is circa € 8 á € 9 miljoen per jaar gemoeid.

Systeemonderhoud en –ontwikkeling is binnen de IB-Groep onderdeel van de ICT-functie. Systeemontwikkeling kan worden onderscheiden in systeemontwikkeling ten behoeve van de beleidsagenda (wetswijzigingen) en procesverbeteringen. Het deel dat van de jaarlijkse systeemonderhoud en -ontwikkeling wordt besteed ten behoeve van de WTOS verschilt per jaar en ook de totale omvang kan van jaar op jaar fluctueren. Het bedrag dat hiervoor in de afgelopen jaren gemiddeld via een verdeelsleutel aan de WTOS is toe te rekenen, bedraagt ongeveer € 3,5 miljoen.

4.2 IB-Groep

Jaarlijks maakt de IB-Groep haar jaarrekening op en rapporteert via diverse verslagen aan het ministerie van OCW en de samenleving. In het jaarverslag van de IB-Groep is een hoofdstuk over de bedrijfsvoering opgenomen. In dit jaarverslag wordt ook het managementcontrolsysteem beschreven. De hoofddirectie van de IB-Groep maakt melding van de beheersomgeving, risicobeoordeling, interne beheersmaatregelen, informatievoorziening en de communicatie en bewaking hiervan. Deze melding wordt voorzien van de beoordeling door een externe accountant bij de beoordeling van de jaarrekening. De IB-Groep rapporteert elke vier maanden over haar prestaties aan het ministerie.

In 2004 heeft de IB-Groep meegedaan aan de Rijksbrede benchmark (RBB), waarbij de kosten van de klantafhandeling vergeleken is met vergelijkbare organisaties. Bij de RBB-groep zijn uitvoeringsorganisaties aangesloten die zich verantwoordelijk voelen voor goede dienstverlening naar hun klanten. Door deze benchmarkonderzoeken is voor de organisaties in de gaten te houden hoe de klanten hen beoordelen. Op basis van de resultaten starten leer- en verbetertrajecten binnen de organisaties. De scores van de IB-Groep zijn daarbij goed te noemen. Deze benchmark oordeelt over de totaliteit van de IB-Groep en de doelmatigheid van de WTOS maakt daar onderdeel van uit. Uit de benchmark gegevens blijkt dat de IB-Groep efficiënter is geworden ten opzicht van 2001. Dit is bereikt door een procesmatige aanpak, waarin de processen zijn opgedeeld in deelprocessen en processtappen. Doordat deze processen zijn gemonitord was het mogelijk om afwijkingen in kaart te

brengen en daardoor heeft de IB-Groep veel kunnen verbeteren. Het resultaat hiervan is dat de IB-Groep meer doet met minder middelen. Verder is in 2003 het kostprijsmodel ontwikkeld. Dit model biedt inzicht in de toerekening van de kosten naar de diverse processen. Er zijn dertig prestatie-indicatoren die in een trend zijn uit te drukken.

In het jaarverslag IB-Groep 2007 wordt door de IB-Groep aangegeven dat niet alle prestaties conform de afgesproken norm zijn. Het gaat hierbij om het niet behalen van de norm van 5 van de 24 prestatie-indicatoren die met OCW zijn afgesproken, te weten: telefonische bereikbaarheid, reactietijd op email, afhandelingstermijn van bezwaren, afhandelingstermijn van klachten en klanttevredenheid. De IB-Groep heeft een audit laten uitvoeren naar deze problematiek en hieruit blijkt dat de door de IB-Groep getroffen maatregelen om deze problematiek op te lossen de juiste zijn. Wel is er sprake van een kwetsbare situatie onder andere in de productie-uitvoering. De IB-Groep treft op basis hiervan nog een aantal aanvullende maatregelen waaronder een taskforce die deze maatregelen vorm moet gaan geven. OCW volgt deze maatregelen nauwlettend en ook de Tweede Kamer is over het functioneren van de IB-Groep geïnformeerd.

4.3 Uitgaven OCW

In tabel 1 staat hoeveel er de afgelopen jaren is uitgegeven aan de WTOS. De uitgaven aan WTOS zoals opgenomen in de inleiding in tabel 1 zijn de uitgaven zonder de uitvoeringskosten door de IB-Groep. In de tabel hieronder zijn de uitvoeringskosten voor beleidsterrein 12 (WTOS) opgenomen:

Tabel 4. Programma-kosten uitvoeringsorganisatie IBG⁹

Uitgaven X 1000	2003	2004	2005	2006	2007
Programma kosten	- *	11.705	17.000	17.130	16.073

* vanaf 2004 wordt het apparaatskostendeel van de IB-Groep i.r.t. de WTOS apart toegerekend.

Deze uitgaven geven geen direct inzicht in de uitvoeringskosten, dit zijn de totale uitvoeringskosten voor WTOS dus inclusief de indirecte overheadkosten en de kosten voor systeemonderhoud en ontwikkeling meegenomen. Onder deze totale uitvoeringskosten vallen ook de meer directe kosten die gemaakt worden per beleidsproduct van € 14,60 per uitkering WTOS.

De gegevens van de uitgaven van OCW voor de WTOS over de afgelopen jaren laten tot 2005 een beeld zien dat redelijk aansluit bij het verloop van het aantal gerechtigden. Voor de TS17- en VO18+ dalen de uitgaven in 2005 sterk (zie: Inleiding tabel 1). Dit wordt veroorzaakt door de afschaffing van het lesgeld en de vergoeding hiervoor.

4.3.1 Onderbouwing uitgaven.

Hoogte van de tegemoetkoming

De hoogte van de tegemoetkoming is de resultante van het (na uitbreiding) beschikbare budget voor de regeling. In 1998 heeft het Nibud een onderzoek uitgevoerd naar de kosten die ouders voor hun schoolgaande kinderen maken¹⁰. In dit onderzoek zijn de kosten voor schoolboeken, vrijwillige ouderbijdrage, materiaalkosten, overige schoolbenodigdheden, kosten voor excursies en de reiskosten

⁹ Rijksjaarverslag 2007 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Jaarverslag VIII, pagina 131

¹⁰ Onderzoek schoolkosten, basisschool, avo, vbo en mbo. Nibud, Utrecht februari 1998.

meegenomen. De gegevens van dit onderzoek hebben gediend als basis in het debat over de verruiming van de tegemoetkoming. Na dit onderzoek bleek dat de structurele verhoging van de tegemoetkoming in 2001 op dat moment voor een groot deel van de ouders kostendekkend was. De tegemoetkoming is op basis van deze gegevens voor 2001 vastgesteld. De hoogte van de tegemoetkomingen is vervolgens ieder jaar geïndexeerd op basis van de consumentenprijsindex (indexeringsjaar t-2).

Uitvoering

De IB-Groep registreert vragen en klachten van klanten niet. Hierdoor is het niet mogelijk om aan te geven welke vragen er worden gesteld over de uitvoering van de WTOS. Wel is bij de IB-Groep een veelgehoorde klacht over de VO18+ regeling bekend. Deze wordt namelijk niet met terugwerkende kracht uitbetaald. Bovendien informeert de IB-Groep ouders en leerlingen niet actief over het bestaan van deze regeling. Wel is op de site van de IBG alle benodigde informatie voor een aanvraag te vinden. Zodra een kind achttien wordt en nog op de middelbare school zit, stopt de kinderbijslag. In de plaats daarvan kunnen ouders in aanmerking komen voor een andere tegemoetkoming. Deze tegemoetkoming wordt zonder uitzondering niet met terugwerkende kracht uitgekeerd. De ouders die al een tegemoetkoming (TS17-) voor hun kind ontvangen, krijgen tijdig een voorgedrukt aanvraagformulier toegestuurd als hun kind bijna achttien is. Deze leerlingen kunnen dan in ieder geval hun aanvraag tijdig indienen. Zij zijn immers de kinderen van ouders met de laagste inkomens. Ook de Sociale Verzekeringsbank (SVB) die de kinderbijslag uitkeert, wijst ouders niet op het bestaan van de mogelijkheid om VO18+ aan te vragen als de kinderbijslag stopt, de SVB stuurt wel een bericht aan de jongeren die 18 worden dat de kinderbijslag eindigt. Hierdoor is het mogelijk dat leerlingen die recht hebben op VO18+ deze niet tijdig aanvragen.

Gebruik WTOS

Na 2005 is het gebruik van de WTOS afgenomen (zie voor niet-gebruik WTOS paragraaf 5.3). Dit heeft te maken met het afschaffen van het lesgeld in het schooljaar 2005-2006. Het lesgeld werd afgeschaft voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs en voor leerlingen jonger dan achttien in het mbo-bol. De lesgeldvergoeding in de WTOS was voorheen vaak een reden om een WTOS-vergoeding aan te vragen. Toen dit niet meer mogelijk was, verdween voor een grote groep mensen ook de noodzaak om een WTOS-vergoeding aan te vragen.

5. Effecten van de WTOS

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is of de WTOS nog steeds in voldoende mate de financiële toegankelijkheid van het onderwijs waarborgt. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de invloed van ander OCW-beleid dat de toegankelijkheid van het onderwijs waarborgt.

5.1 Kosten voor ouders en WTOS

Het Nibud geeft aan dat een gemiddeld Nederlands huishouden 17 procent van het netto jaarinkomen aan één kind uitgeeft, bij twee kinderen geven ouders 26 procent uit en bij drie kinderen 33 procent. Deze percentages zijn de laatste jaren redelijk stabiel gebleven en worden met regelmaat door het Nibud gemonitord. De kosten die huishoudens voor kinderen maken variëren van kosten voor eten, drinken, kleding, onderdak tot en met schoolkosten. Dat de schoolkosten flink zijn gestegen maar de totale procentuele uitgaven per kind ongeveer gelijk bleef, heeft te maken met het sluitend maken van de huishoudelijk begroting aldus het Nibud. Als ouders meer kosten per kind krijgen in de vorm van bijvoorbeeld schoolkosten zullen zij dit bekostigen met middelen die ook voor dat kind beschikbaar waren.

De stijging van de schoolkosten moet dus in een breder perspectief worden gezien. Binnen gezinnen treedt een bepaald gedrag op zodra de kosten binnen het gezin stijgen. Om de invloed van de stijging van de schoolkosten binnen gezinnen te kunnen meten zijn veel meer gegevens nodig. Bijvoorbeeld over kosten voor huisvesting, kleding en voeding. De stijging van de schoolkosten is het onderdeel van de totale kosten voor kinderen dat in deze doorlichting aan de orde komt.

Het is lastig om te meten of ouders en leerlingen die WTOS tegemoetkoming ontvangen deze ook daadwerkelijk aan schoolkosten uitgeven en de WTOS dus ook daadwerkelijk de toegankelijkheid van het onderwijs bevordert. Als je kijkt naar het percentage (leerplichtige) kinderen dat deelneemt aan het onderwijs is te zien dat dit percentage bijna 100 %, dit is echter niet zonder meer toe te schrijven aan het bestaan van de WTOS omdat er in Nederland een leerplicht geldt. Verder zou nagegaan kunnen worden of de kinderen in Nederland het onderwijs volgen wat ze willen volgen, kunnen ze daadwerkelijk naar de school van hun keuze. De WTOS is bedoeld om toegankelijkheid te bevorderen en dus ook om het mogelijk te maken dat een leerling naar de school van eigen keuze kan. In principe komen alle ouders voor kosten te staan die verband houden met het naar school gaan van hun kind(eren). Bijvoorbeeld kosten voor schoolboeken en voor schoolreisjes. De meeste ouders betalen deze kosten, een beperkte groep betaalt deze kosten niet. De WTOS kent geen bestedingsverplichting voor ouders, op het niveau van de ouders zijn geen gegevens bekend over hoe zij de WTOS precies uitgeven. Maar uit onderwijsdeelname cijfers en het kleine percentage leerlingen dat zonder bijvoorbeeld schoolboeken op school komt kan afgeleid worden dat de WTOS, in ieder geval deels, wordt uitgegeven aan de betaling van schoolkosten. Uit verschillende schoolkostenonderzoeken blijkt dat er sprake is van differentiatie in de kosten die ouders hebben voor hun schoolgaande kinderen. Het kan zijn dat ouders overhouden aan de WTOS, maar het kan ook zijn dat zij te kort komen.

5.2 Ontwikkeling van de kosten in periode 2001-2007

Schoolkosten ontwikkeling

Sinds 2001 zijn de ontwikkelingen in de schoolkosten van ouders en leerlingen gemonitord. In 2001 heeft het Nibud dit onderzoek uitgevoerd, gevolgd door een onderzoek van RegioPlan in 2003. Research voor Beleid heeft in 2004 een aanvullend onderzoek uitgevoerd. In 2006 is de laatste

Schoolkostenmonitor door het ITS uitgevoerd. In deze verschillende monitoren is de ontwikkeling van de schoolkosten goed te zien. Inzicht in de schoolkosten is nodig als we als overheid het onderwijs voor iedereen (financieel) toegankelijk willen houden. Uit iedere monitor is tot dusver gebleken dat de schoolboeken de grootste kostenpost zijn, in het voortgezet onderwijs en in het mbo-bol.

De veronderstelling is dat door de WTOS tegemoetkoming ouders voldoende financieel toegerust zijn om in de schoolkosten van hun kind(eren) te voorzien. Let wel, dit betekent niet dat de tegemoetkoming WTOS in alle gevallen kostendekkend is. Het is bekend dat de maximale WTOS-tegemoetkoming voor 25 tot 50 % van de ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs en voor 50 tot 75% van de ouders met kinderen op het mbo-bol kostendekkend is¹¹. Dit heeft te maken met de uiteenlopende bandbreedtes in de kosten tussen verschillende scholen. De totale kosten kunnen voor ouders flink uiteenlopen. In de Schoolkostenmonitor is te zien dat bijvoorbeeld de kosten voor de vrijwillige ouderbijdrage voor een bovenbouw havo scholier uiteenlopen van € 25 in het eerste kwartiel tot €85 in het derde kwartiel met een gemiddelde van € 69 per leerling¹². Deze spreiding in de kosten is ook in de andere kostenposten en in het mbo-bol terug te zien.

De overheid stelt geen maximum aan de hoogte van de schoolkosten. De school bepaalt dat zelf, in overleg met de leerlingen/deelnemers en/of ouders. De inspraak van ouders en leerlingen/deelnemers is in de wet geregeld. De hoogte en bestemming van de vrijwillige ouderbijdrage moet de instemming hebben van de ouders en leerlingen in de medezeggenschapsraad.

Ouders zijn ook verantwoordelijk voor de betaling van de vrijwillige ouderbijdrage (ook schoolfondsbijdrage of leerling-bijdrage genoemd). Deze bijdrage is alleen bedoeld voor activiteiten buiten het gewone lesprogramma die OCW niet betaalt. De ouderbijdrage is vrijwillig en kan helemaal, gedeeltelijk of niet worden betaald. Wordt de ouderbijdrage niet (helemaal) voldaan, dan kan het zijn dat kinderen worden uitgesloten van extra voorzieningen of activiteiten. Ouders die besluiten een bijdrage te betalen, ondertekenen een overeenkomst met de school. Dit moet elk schooljaar opnieuw gebeuren. In de overeenkomst staat hoe hoog de ouderbijdrage is en wat de school met deze inkomsten doet. Als ouders de overeenkomst ondertekenen, verplichten zij zich om het hele schooljaar het bedrag te betalen waarvoor is getekend. Hoe hoog de vrijwillige ouderbijdrage is, verschilt per school. Binnen het voortgezet onderwijs is een groep van 8% die de vrijwillige ouderbijdrage niet betaalt. Binnen het mbo varieert het percentage ouders/deelnemers dat de vrijwillige bijdrage niet betaalt van 0 tot enkele tientallen procenten. Er is echter niet bekend of dit ligt aan het gebrek aan geld bij de ouders of aan andere redenen. In artikel 27, 2^e lid van de Wet op het Voortgezet Onderwijs is opgenomen dat scholen verplicht zijn voor de vrijwillige ouderbijdrage een reductie- en kwijtscheldingsregeling te hebben. Dit komt erop neer dat elke school een fonds heeft dat minder draagkrachtige ouders bijstaat in de betaling van de vrijwillige bijdrage. Het betalen van de vrijwillige bijdrage kan dus geen financiële drempel zijn voor het volgen van onderwijs.

De stijging in de kosten voor ouders en leerlingen zorgen ervoor dat de normvergoeding steeds minder kostendekkend wordt, zoals hierboven aangegeven. In het voortgezet onderwijs wordt dit met name veroorzaakt door de stijging van kosten voor schoolboeken. In mbo blijft de normvergoeding redelijk in

¹¹ Aanbiedingsbrief Schoolkostenmonitor 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 III, nr. 142.

¹² ITS schoolkostenmonitor 2006-2007 pagina 139

de pas met de hoogte van de tegemoetkoming. In het mbo zijn de reiskosten een terugkerend probleem, met hogere reiskosten in het mbo ten opzichte van het vo is wel rekening gehouden in de hoogte van de bedragen. Voor de groepen mbo-ers die niet ver reist, is de WTOS in 50 tot 75 procent van de gevallen kostendekkend. Voor de groep die wel ver reist komt tekort aan de WTOS.

Kosten voor schoolboeken

Uit de Schoolkostenmonitor 2006 blijkt dat maar weinig ouders de rekening van de school niet betalen. Uit onderzoek blijkt dat de schoolkosten zijn de afgelopen jaren gestegen. PriceWaterhouseCoopers heeft in haar rapport van 15 december 2005 geconstateerd dat de kosten van schoolboeken in de periode 2000 – 2005 met ruim 35% zijn gestegen. Het besteedbaar inkomen van een twee-oudergezin gedurende deze periode is met ruim 18% toegenomen¹³.

In het voortgezet onderwijs zijn met name de kosten voor ouders gestegen door de stijgende kosten voor schoolboeken. Ook in de periode na 2005 zijn de kosten van schoolboeken aanzienlijk méér gestegen dan de inflatie. Volgens de Schoolkostenmonitor 2006 – 2007 zijn de kosten van de schoolboeken, gecorrigeerd voor inflatie, in de onderbouw van vmbo, havo en vwo met respectievelijk 5, 7 en 12 procent gestegen. In de bovenbouw van vmbo, havo en vwo met respectievelijk 21, 12 en 8 procent¹⁴. Terwijl de WTOS tegemoetkomingen wel jaarlijks wordt geïndexeerd op basis van de inflatie. De stijging van de kosten in relatie tot de stijging van de tegemoetkoming lopen dus uit elkaar. Voor het voortgezet onderwijs maken de kosten 42 procent uit van de totale schoolkosten en in het mbo-bol maken de kosten voor schoolboeken ongeveer 32 procent uit van de totale kosten.

Maatregelen

Om de trend van sterk stijgende schoolkosten te keren zijn er onder meer de volgende maatregelen genomen:

- Begin 2005 hebben de besturenorganisaties, ouderorganisaties en schoolmanagers in het voortgezet onderwijs een gedragscode voor het voortgezet onderwijs opgesteld. De bedoeling van deze gedragscode is om de schoolkosten beter te beheersen en transparant te maken. Het idee is dat ouders en scholen jaarlijks overleggen. Daarbij legt de school verantwoording af over de gemaakte keuzes en de ondernomen activiteiten om de schoolkosten te beheersen en transparant te maken.
- Er bestaat er een checklist met tips voor kostenbeheersing en er staat op internet een kostenoverzicht van leermiddelen voor het gehele voortgezet onderwijs. Verder kunnen scholen hun kosten voor schoolboeken vergelijken met het Openboek systeem uit het bedrijfsleven, en die kosten tegenover ouders verantwoorden.

¹³ PWC Rapport 15/12/05: Analyse van de Gebruikskosten van Schoolboeken in het Voortgezet Onderwijs 2000 – 2005

¹⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VIII, nr. 142

5.3 Het gebruik van de regeling

Doelgroep

Het aantal WTOS-gerechtigden is tot en met 2003 gestegen en is in de jaren daarna stabiel gebleven. De stijging van het aantal gerechtigden tot 2003 is toe te schrijven aan de betere toegankelijkheid van de regeling en aan demografische ontwikkelingen. Deze groei komt onder meer voort uit de veranderingen in 2001 van WTS naar WTOS door het invoeren van een glijdende schaal en de telkinderensystematiek, waardoor meer mensen in aanmerking kunnen komen voor WTOS. Uit de Kerncijfers van OCW blijkt dat in 2007 ongeveer 30 procent van de ouders een tegemoetkoming op grond van de WTOS heeft ontvangen.

Met ingang van 1999/00 zijn de inkomensgrenzen van de TS17- verhoogd. Daardoor nam vooral in die beginjaren het aantal gerechtigden toe. Per 1 augustus 2001 is ook de glijdende schaal ingevoerd. Hierdoor hebben ouders met een inkomen boven modaal ook nog recht op een WTOS-tegemoetkoming. Vanaf 2002 hebben eigenlijk alleen demografische ontwikkelingen (aantallen kinderen in bepaalde leeftijdscategorie) nog invloed op het aantal gerechtigden.

Niet-gebruik van de WTOS

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) heeft op 5 juni 2007 een onderzoeksrapport uitgebracht over het gebruik van diverse inkomensregelingen, waaronder ook de WTOS¹⁵. Het SCP heeft onderzocht hoe hoog het percentage ouders en leerlingen is dat geen gebruik maakt van de WTOS voor minderjarigen¹⁶. Uit het onderzoek blijkt dat dit percentage 37 procent is (ter vergelijking: 'niet-gebruik' huursubsidie is 27 procent, kwijtscheldingsregeling is 45 procent, aanvullende bijstand is 68 procent en bij de langdurigheidtoeslag is het 54 procent). De redenen hiervoor zijn met name de gebrekkige kennis van de regeling en de perceptie dat men er niet voor in aanmerking komt. Het probleem bij de WTOS is dat de doelgroep zelf de WTOS aanvraag moet doen (dit is overigens niet een specifiek WTOS probleem, dat geldt voor elke regeling die is onderzocht). Een probleem kan zijn dat de potentieel rechthebbenden geen relatie hebben met de IB-Groep, maar mogelijk wel met de gemeente in het kader van bijvoorbeeld de (bijzondere) bijstand.

Het percentage aanvragers van de WTOS ligt op dit moment op iets minder dan 30 procent van de ouders met leerlingen in het voortgezet onderwijs of mbo-bol. De aanvragers hebben een inkomen tot ongeveer modaal. Het gebruikers aantal van de WTOS is in de afgelopen jaren niet veel veranderd (zie tabel 1).

Bij dit cijfer moet worden aangetekend dat het lesgeld voor 16/17-jarigen sinds de meting is afgeschaft en het misgelopen bedrag daardoor sterk is afgenomen. Uit het onderzoek blijkt ook dat 'niet-gebruik' vermindert door voorlichting, bestandskoppeling, ondersteuning van aanvragers en vereenvoudiging van het aanvragen. Dit is voor de WTOS zeer van belang. Uit het SCP rapport blijkt dat gebruikers van de WTOS vaak de school noemen als informatiebron. De school kan daarom een belangrijke rol spelen bij voorlichting over de regeling. De meeste ouders horen via de school dat ze een tegemoetkoming in de schoolkosten kunnen krijgen. Daarnaast wijzen de schoolboekendistributeurs de ouders op de mogelijkheid om WTOS aan te vragen. Via een website of een brief bij de bestelde schoolboeken, worden ouders attent gemaakt op de WTOS. Op termijn zal de integratie van een groot deel van de

¹⁵ Geld op de plank: niet-gebruik van inkomensvoorzieningen. Sociaal Cultureel Planbureau, mei 2007.

¹⁶ Cijfers zijn van 2003 en dus enigszins gedateerd.

WTOS in het kindgebonden budget uitkomst bieden. Hierdoor zullen ouders met een inkomen tot ongeveer modaal automatisch in aanmerking komen voor de tegemoetkoming in de schoolkosten.

Conclusie:

De (stijgende) schoolkosten hebben de tegemoetkoming WTOS onder druk gezet en daarmee de financiële toegankelijkheid van het onderwijs. Daarnaast is ook sprake van een niet onbelangrijk percentage ouders dat geen gebruik maakt van de WTOS (37%). In de toekomst verdwijnt dit percentage niet-gebruikers omdat de WTOS zal worden opgenomen in het kindgebonden budget.

6. Samenvatting en conclusie

6.1 Samenvatting

Deze beleidsdoorlichting heeft vooral de functie om verantwoording af te leggen over het tot nu toe gevoerde beleid met betrekking tot de regeling. Dit ook met het oog op de voorgenomen integratie per 1 januari 2010 van de gehele tegemoetkoming voor het voortgezet onderwijs voor minderjarigen en een groot deel van de tegemoetkoming voor het mbo in het kindgebonden budget. De functie van de WTOS wordt op dat moment grotendeels door het kindgebonden budget overgenomen.

In deze beleidsdoorlichting is ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de WTOS, is beschreven hoe de huidige vormgeving tot stand is gekomen en met welke instrumenten de regeling is uitgewerkt. Bovendien is aangegeven hoe de WTOS is uitgevoerd, op welke wijze de uitgaven zich hebben ontwikkeld en hoeveel gebruik wordt gemaakt van de regeling. Daarnaast is ingegaan op het mogelijk effect van de regeling. In de doorlichting is de tegemoetkoming leraren (TLO) niet meegenomen. Deze voorziening wordt op dit moment geëvalueerd. De resultaten ervan zullen medio 2008 beschikbaar zijn.

De WTOS is een inkomensafhankelijke regeling die net als andere inkomensafhankelijke regelingen op rijksniveau is belegd. Meer specifiek voor de WTOS geldt dat een landelijke regeling het beste de vrijheid van onderwijs garandeert. Bovendien is een landelijke regeling efficiënter en wordt daardoor lastendruk bij de instellingen voorkomen.

De aanleiding voor de WTOS - het garanderen van de (financiële) toegankelijkheid van het onderwijs - is nog steeds relevant. Om de kenniseconomie te bevorderen is het van groot belang dat leerlingen onderwijs volgen dat bij hen past en waarbij ze hun talenten het beste ontwikkelen. Ouders met lagere inkomens mogen geen financiële belemmering ondervinden om hun kind naar een school te sturen die aansluit bij de talenten van het kind.

De WTOS kent vier verschillende regelingen: de TS 17-, de VO 18+ en de TS 18+ VAVO en de TS18+ TLO. Deze regelingen zijn bedoeld voor verschillende doelgroepen. Er is geen overlap tussen de regelingen maar ze sluiten op elkaar aan.

De IB-Groep voert de WTOS uit voor het ministerie. De uitvoeringskosten worden verantwoord aan OCW en jaarlijks wordt opnieuw vastgesteld wat de vaste en variabele kosten zijn voor de uitvoering van de WTOS. Met de uitvoering van de WTOS is circa 17 miljoen euro per jaar gemoeid. De hoogte van de tegemoetkoming WTOS wordt jaarlijks geïndexeerd. De totale uitgaven voor de WTOS zijn de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven. In 2005 is een grote daling van WTOS uitgaven te zien. Dit hangt samen met het afschaffen van het lesgeld in het voortgezet onderwijs en voor minderjarige mbo'ers.

De schoolkosten in het voortgezet onderwijs en in het mbo-bol zijn de afgelopen jaren meer gestegen dan inflatie. Met name de kosten voor schoolboeken zijn de afgelopen jaren fors toegenomen. Hoewel de WTOS een tegemoetkoming is en dus niet voor alle ouders kostendekkend, kan wel worden vastgesteld dat het aantal ouders voor wie de WTOS kostendekkend is, in de periode 2001 – 2007 is teruggelopen. De huidige normvergoeding WTOS is nog voor 25 tot 50 % van de ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs kostendekkend. In 2001 was dit nog voor bijna alle ouders kostendekkend.

Om te kosten beter te beheersen en de lasten van ouders te verminderen zullen met ingang van 1 augustus 2009 de schoolboeken gratis door de scholen voor voortgezet onderwijs aan de ouders worden verstrekt. Daardoor worden de WTOS ouders niet meer geconfronteerd met stijgende prijzen van schoolboeken. Voor ouders met leerlingen in het mbo-bol is de tegemoetkoming nog steeds voor 50 tot 75 % van de gevallen kostendekkend. Hierin is inbegrepen een bedrag van 110 euro voor de reiskosten.

Uit onderzoek van het SCP blijkt dat het 'niet-gebruik' van de WTOS op 37 % ligt. De redenen voor 'niet-gebruik' zijn met name gebrekkige kennis van de regeling en de perceptie dat men er niet voor in aanmerking komt. Op de korte termijn worden ouders via diverse kanalen bereikt. Met ingang van 1 januari 2010 zal de integratie van een groot deel van de WTOS in het kindgebonden budget uitkomst bieden. Hierdoor zullen ouders met een inkomen tot ongeveer modaal automatisch in aanmerking komen voor de tegemoetkoming in de schoolkosten.

6.2 Conclusie

Kunnen we nu zeggen dat de WTOS heeft bijgedragen aan de financiële toegankelijkheid van het onderwijs zoals in de doelstelling staat opgenomen? Oftewel zorgen tegemoetkomingen op grond van de WTOS ervoor dat het Nederlandse onderwijs financieel toegankelijk is voor alle leerlingen?

Ja, we kunnen zeggen dat de WTOS ouders met een lager inkomen financieel gefaciliteerd heeft om hun kind naar school te laten gaan. De middelen WTOS worden toegekend aan ouders met een inkomen tot modaal om tegemoet te komen aan de kosten die zij maken voor hun kinderen die onderwijs volgen. In de periode 2001 – 2007 is de mate van kostendekkendheid van deze middelen teruggelopen. In het voortgezet onderwijs is dit deels te wijten aan de sterk gestegen kosten voor schoolboeken. In het mbo is de mate van kostendekkendheid over de hele linie groter, maar komt een deel (circa 50%) van de ouders tekort waarvan de kinderen veel moeten reizen. Door de leerplicht gaan kinderen die leerplichtig zijn naar school en de WTOS zorgt dat ouders en leerlingen hiervoor geen financiële belemmeringen ervaren, want ondanks de teruglopende kostendekkendheid van de WTOS is het percentage onderwijsdeelname niet veranderd de afgelopen jaren. Het grote percentage niet-gebruik van de regeling zal worden opgelost door de integratie van de WTOS in het kindgebonden budget per 1 januari 2009.