



HEROVERWEGINGSONDERZOEK
EIGEN BIJDRAGE IN DE KWARTAIRE SECTOR

BIJLAGE I BIJ HET RAPPORT VAN DE WERKGROEP

mei 1994

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1995
DEELRAPPORT NR. 3



WERKGROEP HEROVERWEGING
EIGEN BIJDAGEN
IN DE KWARTAIRE SECTOR

RAPPORTAGE
SUBWERKGROEP ONDERWIJS

13 april 1994

Inhoudsopgave

I.	Inleiding	3
	I.1 Algemeen	3
	I.2 Enige definities	3
II.	Bestaande regelingen	5
	II.1 Lesgeld	5
	II.2 Cursusgeld	5
	II.3 Collegegeld	6
	II.4 Cursusgeld Open Universiteit	7
III	Huidig en beoogd beleid	8
	III.1 lesgeld	8
	III.2 cursusgeld	8
	III.3 collegegeld	9
	III.4 Cursusgeld Open Universiteit	12
	III.5 Meerjarig perspectief	13
IV	Onderwijsretributies in het normatief kader	17
V	Specifieke thema's	19
	V.1 Leerrecht en doelmatig gebruik van onderwijsvoorzie- ningen	19
	V.2 Inkomensbeschermende maatregelen	21
	V.2.1 Regeling tegemoetkoming studiekosten 17-	21
	V.2.3 Wet op de studiefinanciering	22
	V.3 Internationale verdragen	24
	V.4 Leerplichtige leeftijd	25
	V.5 Rondpompen	25
	V.6 Internationale vergelijking van eigen bijdragen	27
VI	Beleidsvarianten	29
	VI.1 Kostendeekkende eigen bijdrage	29
	VI.2 Bedrijfseconomische variant	32
	VI.3 Maatschappelijke kosten variant	37
	VI.4 20 % variant	39
VII	Conclusie	42
Bijlagen	44
	Normatieve kosten m.b.o.-studierichtingen	44
	Lijst van gehanteerde afkortingen	45
	Samenstelling subwerkgroep eigen bijdragen onderwijs	45
	Regelingen voor studiefinanciering in EG-verband	46

I. Inleiding

I.1 Algemeen

In de Miljoenennota 1994 is in het licht van de heroverwegingen besloten tot een onderzoek naar de eigen bijdragen in de kwartaire sector. Het doel van dit heroverwegingsonderzoek is om te komen tot een systematische en consistente motivering voor alle relevante eigen bijdrageregelingen voor voorzieningen in de kwartaire sector. De desbetreffende heroverwegingswerkgroep heeft hiertoe een normatief kader ontwikkeld aan de hand waarvan bestaande eigen bijdrage-regelingen getoetst kunnen worden.

Voor een onderzoek naar de eigen bijdragen op het gebied van onderwijs is een subwerkgroep ingesteld. Deze rapportage vormt het produkt van deze subwerkgroep.

In het onderzoek is aandacht besteed aan de bestaande eigen bijdrage-regelingen op het gebied van onderwijs en het beleid dat er middels eigen bijdragen wordt gevoerd. Huidige en toekomstige regelingen zijn getoetst aan het voornoemd normatief kader. Tevens is er aandacht besteed aan andere onderwerpen die in dit verband van belang zijn; met name inkomensbeschermende maatregelen. Tenslotte zijn er enige mogelijke beleidsvarianten aan een nadere beschouwing onderworpen.

Met het uitbrengen van de beleidsnotitie *Naar een nieuw onderwijsretributiebeleid* in 1984¹ zijn voor het eerst voorstellen geformuleerd voor een samenhangend beleid ten aanzien van de heffing van eigen bijdragen in het onderwijs. Naar deze Retributienota, die het startpunt voor het beleid vormt dat sindsdien door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen is gevoerd, zal in deze rapportage worden verwezen.

I.2 Enige definities

In het onderzoek zijn betrokken de onderwijssoorten die regulier worden bekostigd door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Belangrijk is de relatie tussen de eigen bijdrage die van onderwijsdeelnemers wordt gevraagd, en de kosten die worden gemaakt bij het verzorgen van het onderwijs. Waar mogelijk is deze verhouding in een percentage aangegeven.

¹ Kamerstukken II, 1983-84, 18 472, nrs. 1 en 2.

Om de kosten voor het onderwijs vast te kunnen stellen worden kosten en uitgaven gelijk verondersteld. Bij het berekenen van de verhouding tussen financiering door de overheid en de eigen bijdrage wordt de omvang van de exploitatielasten betrokken. De exploitatielasten worden gevormd door lonen, salarissen en sociale lasten voor het onderwijsgevende en ander personeel benevens de kosten voor materiële exploitatie (waaronder de kosten voor beheer en bestuur).

Hiermee wordt de systematiek van de Retributienota gevolgd. Daar waar van deze hoofdregel afgeweken moest worden staat dit nader aangegeven.

II. Bestaande regelingen

II.1 Lesgeld

Onderwijssoorten

- voortgezet onderwijs
- middelbaar beroepsonderwijs
- (voortgezet) speciaal onderwijs

Grondslag

Les- en cursusgeldwet (Wet van 7 juli 1987, Stb. 343)

Bepaald is dat alle studerenden aan een door de overheid bekostigde onderwijsinstelling in beginsel lesgeldplichtig zijn zodra zij bij de aanvang van een cursusjaar de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt. Het gaat daarbij om het voltijd-onderwijs. Het lesgeld wordt centraal geïnd.

De hoogte van het lesgeld wordt elke drie jaar bepaald op basis van de geraamde uitgaven aan personele en materiële kosten van de betreffende onderwijsvelden en de geraamde aantallen lesgeldplichtigen. Het lesgeld wordt, volgens de wettelijke norm, vastgesteld op 20 % van de begrote personele en materiële kosten per leerling van het voortgezet onderwijs voor het kalenderjaar waarin het cursusjaar aanvangt. Hierbij wordt het aantal leerlingen in het voorafgaande cursusjaar betrokken. De tussenliggende twee jaren kan het lesgeld worden herzien op basis van de ontwikkeling van het indexcijfer voor de regelingslonen voor ambtenaren in het voorafgaande kalenderjaar. Bij ministeriële regeling zijn nadere regels gesteld.

II.2 Cursusgeld

Onderwijssoorten

- deeltijd m.b.o.
- leerlingwezen
- avondschoon
- dag-avondschoon

Grondslag

Les- en cursusgeldwet (Wet van 7 juli 1987, Stb. 343)

Naast het lesgeld voor leerlingen van 16 jaar en ouder in het voltijdsonderwijs, is er het cursusgeld voor het deeltijdsonderwijs (tot 19 uur les per week). Het cursusgeld wordt geïnd door de instellingen en op de van rijkswegen beschikbare vergoeding in mindering gebracht. Elke leerling in het deeltijdsonderwijs is cursusgeld verschuldigd. Dit

geldt echter niet voor leerlingen van 16 en 17 jaar in het (primair) leerlingwezen en het deeltijd- m.b.o.

De juridische grondslag wordt gevormd door het besluit les- en cursusgelden. In dit besluit is geregeld dat wijzigingen in de cursusgeldheffing jaarlijks voor 31 maart dienen te worden gepubliceerd (dit geschiedt in OenW-regelingen).

Voor de hoogte van het cursusgeld was in dit cursusgeldbesluit een procentnorm aangegeven ten opzichte van de kosten (15% met uitzondering van dagavond-mavo waar 10% geldt, zie Retributienota).

De invoering van de VAVO-wet en de WCBO-wet (1993), heeft geleid tot aanpassing van de cursussen en daarmee ook van de cursusgeldtarieven. Uit oogpunt van eenvoud en duidelijkheid is gekozen voor een uniforme tariefstelling voor alle cursussen van f 1,- per wekelijkse les met uitzondering van cursussen Nederlands als tweede taal. Voor deze laatste cursussen geldt een tarief van f 0,25 per wekelijkse les.

Naast de cursusgelden per les, is voor de leerlingen in het secundair (en tertiair) leerlingwezen een jaarlijkse extra bijdrage van f 500,- verschuldigd. Deze f 500,- is drie jaar geleden ingevoerd in het kader van de bijdrage bedrijfsleven en het beroepsonderwijs, en gaat er dan ook van uit dat de werkgever de cursist compensatie biedt voor deze extra bijdrage.

Voor leerlingen in het dagavondonderwijs (v.a.v.o.-deel) is het afhankelijk van het inkomen mogelijk een tegemoetkoming te krijgen in de kosten van het cursusgeld. Momenteel wordt een a.m.v.b. voorbereid om ook de f 500,- in een bedrag per wekelijkse les om te zetten.

II.3 Collegegeld

Onderwijssoorten

- hoger beroepsonderwijs
- wetenschappelijk onderwijs

Grondslag

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Wet van 8 oktober 1992, Stb.)

Midden jaren '80 is de eigen bijdrage in het h.o. naar aanleiding van de Retributienota vastgesteld op 15 % van de exploitatiekosten. Sinds de Harmonisatiewet in 1988 is sprake van een wettelijk vastgesteld bedrag, dat de afgelopen jaren stapsgewijs is verhoogd.

Het huidige in de wet vastgelegde collegegeld voor de inschrijving als student in voltijdse en deeltijdse opleidingen bedraagt respectieve-

lijk f 2250,- en f 1700,- (vanaf 1995). Voor het studiejaar 1994/95 liggen deze bedragen op respectievelijk f 2150,- en f 1625,-.

Voor studenten die niet meer over inschrijvingsduur beschikken, de zogenaamde auditoren, geldt een collegegeld van f 3150,-. Extranei (examenstudenten) betalen een inschrijvingsgeld van f 1000,-.

Het collegegeld wordt geïnd door de instellingen die er tevens bezit-ter van worden.

II.4 Cursusgeld Open Universiteit

Onderwijssoorten

- open afstandsonderwijs

Grondslag

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Wet van 8 oktober 1992, Stb.)

Het voor de inschrijving aan de OU verschuldigde cursusgeld wordt bepaald door het aantal studiepunten van de onderwijseenheid waarvoor de inschrijving geldt te vermenigvuldigen met f 72,- bij de inschrijving als student en f 90,- bij de inschrijving als auditor. Deze bedragen zijn tot stand gekomen bij de omrekening van de oude cursusprijs van f 220,-, respectievelijk f 275,- per module (100 studiebelastingsuren) naar de studiepuntensystematiek van de WHW (één studiepunt bedraagt 40 studiebelastingsuren).

Uitgangspunt bij de vaststelling van de oorspronkelijke moduleprijs was dat een OU-cursist op jaarbasis een ongeveer gelijke eigen bijdrage betaalt als een deeltijd student.

III Huidig en beoogd beleid

III.1 lesgeld

Huidig beleid

Het bestaand beleid is vastgelegd in de Les- en cursusgeldwet, Stb. 343 van 1987. Deze wet trad in de plaats van de toenmalige School- en cursusgeld wet van 1972. Belangrijke vernieuwing: uitbreiding van de lesgeld regeling tot de groep van 16- tot 18 jarigen. Motief blijkens de considerans van de wet: de toestand van 's-Rijks financiën, en de ontwikkeling op het gebied van de studiefinanciering.

In de Begroting-1992 voor OenW werd een verhoging van de eigen bijdrage voorgesteld, die uitging boven de wettelijke norm van 20 %. De Kamer heeft daar toen bezwaar tegen gemaakt, omdat er onvoldoende duidelijkheid was over de samenhang tussen lesgeld en draagkracht. De regering besloot toen af te zien van een extra verhoging, en de aanpassing van de tarieven te beperken tot het toepassen van de wettelijke indexering.

De reguliere driejaarlijkse berekening van de 20%-norm heeft geleid tot een verhoging naar f 1349,- voor het schooljaar '93-'94 (was f 1198,-). Op grond van de reguliere indexering is het lesgeld voor '94-'95 vastgesteld op f 1385,-

Beoogd beleid

Het streven naar beheersing van onderwijsuitgaven en doelmatige besteding van beschikbare middelen vormen belangrijke beleidsaspiraties voor het voortgezet onderwijs. Onderdeel daarvan zijn maatregelen, gericht op meer doelmatigheid en duidelijker selectie-patronen bij de keuzes rond leerwegen.

Daartoe heeft de minister recent de commissie *leerwegen in en na het voortgezet onderwijs* geïnstalleerd, onder voorzitterschap van de heer H.A.J. Kemner. De bedoeling van deze commissie is om eind 1994 een integraal advies hieromtrent te presenteren. Daarin zullen in onderlinge samenhang voorstellen worden gepresenteerd voor:

- * de vormgeving van selectie en doorverwijzing;
- * de vormgeving van de financiering daarvan, door middel van bekostiging van scholen, en van eigen bijdragen van onderwijsgebruikers en vormen van compensatie daarvoor.

Deze voorstellen zullen betrekking hebben op het gehele onderwijs, volgend op de eerste fase van het voortgezet onderwijs.

III.2 cursusgeld

Huidig en beoogd beleid

Met de harmonisatie van de cursusgeldten per 1993 is het beleid voor de komende jaren neergelegd. Dit betekent overigens niet dat de cursusgeldtarieven daarmee eveneens meerjarig zijn vastgelegd. De tarieven worden jaarlijks middels indexering aangepast.

Wel wordt gewerkt aan een wijziging in het les- en cursusgeldbesluit ten aanzien van de inning en verrekening van de cursusgeldten. In plaats van afdracht op basis van werkelijke ontvangsten, zal een normatieve inhouding plaatsvinden die niet hoeft te worden afgerekend.

III.3 collegegeld

Huidig beleid

De hoogte van het collegegeld is in de wet (WHW) vastgelegd. De student betaald het collegegeld rechtstreeks aan de instelling. De instelling is eigenaar van het collegegeld. De overheid bekostigt de instellingen op het zogenaamde netto-prijsniveau, dat wil zeggen exclusief collegegeld.

De eigen bijdrage heffing in het h.o. is gebaseerd op het uitgangspunt dat een ieder die daarvoor gekwalificeerd is gedurende een aantal jaren tegen een laag tarief moet kunnen deelnemen aan initieel onderwijs. Gedurende zes jaar is inschrijving als student mogelijk tegen een laag tarief (f 2150,- in het studiejaar 1994/95). Nadien is inschrijving als auditor mogelijk tegen een hoger tarief (f 3010,- in het studiejaar 1994/95). Zo is de eigen bijdrage hoger naarmate men langer gebruik maakt van het onderwijs.

Sinds de harmonisatie van de collegegeldheffing van h.b.o. en w.o. in 1988 (Harmonisatiewet) is het eigen bijdragebeleid in het h.o. een eigen spoor gaan volgen. Met de harmonisatie is de relatie met de kosten losser geworden, en vormt de gelijke hoogte van het collegegeld voor h.b.o. en w.o. een uitdrukking van de gelijke waardering die de overheid aan deze onderwijsvormen hecht. Bovendien ligt het relateren aan de kostprijs minder voor de hand in verband met de systematiek van plafondfinanciering.

Sindsdien zijn er geen nieuwe overwegingen naar voren gekomen die aanleiding geven om alsnog een koppeling tussen het bekostigingsniveau en de hoogte van het wettelijk voorgeschreven collegegeld aan te brengen.

Sinds 1988 is er sprake van één in de wet vastgelegd bedrag. Vanaf 1990 worden stapsgewijze verhogingen van f 100,- per jaar doorgevoerd (auditoren f 140,- per jaar) om de collegegeldten op een hoger niveau te brengen.

In het voorbereidings- en behandeltraject van de WHW is uitvoerig aandacht besteed aan de mogelijkheid om het collegegeld, binnen bepaalde marges, door de instelling zelf te laten vaststellen. Op deze wijze worden zowel instellingen als studenten aangespoord tot een bewuster afwegingsproces waar het gaat om de kosten van het onderwijs. De werkelijke kosten van het onderwijs kunnen van opleiding tot opleiding verschillen. Deze verschillen worden in de overheidsbekostiging, behoudens een beperkt aantal bekostigingsniveau's, niet meegewogen; de produktiefunctie van de afzonderlijke instellingen is immers niet precies bekend. Aangezien een steeds groter deel van de inkomsten van de instellingen uit het collegegeld bestaat, wordt de mogelijkheid reëel dat instellingen dergelijke verschillen in kostprijs vertalen in de bijdrage die studenten moeten betalen voor het volgen van dat onderwijs. Een grotere variëteit in de hoogte van het collegegeld van opleidingen kan bijdragen aan een discussie binnen de instellingen over de prijs-kwaliteitverhouding. Daarnaast kan de variëteit bijdragen aan een meer bewuste studiekeuze door de student en wellicht bijdragen aan het doorbreken van traditionele keuzepatronen. Prijsverschillen zijn immers een objectief gegeven; in dit opzicht verschilt het hoger onderwijs niet wezenlijk van andere goederen. Door een bewuster keuzegedrag van studenten zullen de instellingen zich nadrukkelijker moeten richten op de preferenties van deze studenten. Instellingen kunnen hun concurrentiepositie versterken door intensivering van de kwaliteitszorg en informatie daarover of door te streven naar verlaging van de kosten per student. Dit draagt bij tot een doelmatiger aanwending van overheidsmiddelen.

Het bovenstaande neemt niet weg dat aan het vrijlaten van het collegegeld ook de nodige risico's zijn verbonden. In de schriftelijke behandeling van de WHW is vanuit de Kamer gewezen op mogelijke kartelafspraken tussen de instellingen, waardoor, via een algehele verhoging van het collegegeld, de toegankelijkheid in gevaar kan komen. Daar tegenover staat de mogelijkheid van een prijzenslag tussen de instellingen, waardoor, als gevolg van een algehele verlaging, de kwaliteit van het onderwijs in gevaar zou kunnen komen. Anderzijds is de vrees geuit voor elite-vorming, waardoor de toegankelijkheid van bepaalde opleidingen/instellingen voor studenten uit de lagere inkomensgroepen in gevaar kan komen. Tevens is in de Kamer opgemerkt dat er geen garanties bestaan voor een eenduidige relatie tussen de hoogte van het collegegeld en de door de instelling (de aanbieder) geboden kwaliteit, terwijl het voor de student (de vrager) moeilijk is om zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van de verschillende opleidingen/instellingen.

Hoewel de regering bovengenoemde risico's minder pregnant achtte dan een aantal kamerleden, heeft zij het voorstel heroverwogen en ervoor

gekozen om in de WHW de hoogte van het collegegeld alsnog wettelijk vast te leggen. Bij de afwijzende houding van een aantal kamerleden speelde overigens een rol dat in voorstel slechts sprake was van een eenzijdige vrijheid voor de instellingen om het collegegeld vast te stellen, namelijk alleen een verlaging ten opzichte van het wettelijke niveau was toegestaan.

Beoogd beleid h.o.

In het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) 1994 wordt een aantal aanscherpingen van het eigen bijdrage beleid aangekondigd. In de eerste plaats wordt voorgesteld de periode gedurende welke inschrijving tegen een laag tarief mogelijk is te verkorten tot 5 jaar (c+1 systematiek). Nadien zou de instelling het collegegeld kunnen vaststellen, al dan niet voorzien van een vastgesteld minimum.

Voorts wordt in het HOOP voorgesteld de instelling het collegegeld te laten vaststellen van studenten die op latere leeftijd - vanaf 27 jaar - gaan studeren. Vanaf die leeftijd wordt men geacht zelfstandig in het onderhoud te kunnen voorzien en kan een hogere eigen bijdrage worden geleverd. Ook is de redenering dat de publieke baten van het volgen van h.o. afnemen als men op hogere leeftijd gaat studeren: men zal dan korter bijdragen aan het productieproces (ook de belastingbetaling kan daardoor minder zijn). De verantwoordelijkheid voor groepen die niet in de hogere kosten kunnen voorzien, zoals werklozen of herintredende vrouwen, berust bij de arbeidsvoorziening. Deze vrijheid ten aanzien van collegegelden zal ook gaan gelden voor studenten uit niet-E.G.-landen

Met de vaststelling van het collegegeld voor de 27+ en C+1 studenten door instellingen wordt een aantal van de ambities verbonden met differentiatie van het collegegeld, zoals geformuleerd in de vorige paragraaf, gerealiseerd.

Tevens wordt overwogen het collegegeld voor deeltijdstudenten jonger dan 27 jaar te verlagen tot 750,-. Hierdoor zal het deeltijdonderwijs in verhouding tot het voor de overheid duurdere voltijdsonderwijs aantrekkelijker worden gemaakt.

Overigens moet telkens de afweging gemaakt worden welk instrument het beste ingezet kan worden om een bepaald effect teweeg te brengen. Andere instrumenten die rechtstreeks invloed uitoefenen op het keuzegedrag van studenten zijn met name de studiefinancieringsvoorwaarden en het toelatingsbeleid voor bepaalde opleidingen, zoals vooropleidingseisen en instroomfixi.

III.4 Cursusgeld Open Universiteit

De OU beweegt zich op een onderwijsmarkt waarop ook veel particuliere aanbieders actief zijn: de markt van kort cursuswerk. Ook is gebleken dat veel studenten aan de OU reeds een h.o. opleiding hebben gevolgd. Om die reden wordt voorgesteld de cursusprijzen van de OU marginaal-kostendekkend te laten vast stellen door de OU, waarbij voor de laagste inkomensgroepen een tegemoetkoming in de studiekosten wordt geboden. De overheid blijft de ontwikkeling van nieuwe programmalijnen door de OU financieren. De kosten voor het gebruik van lesmateriaal, deelnemen aan de examens e.d. dienen door de deelnemers zelf te worden opgebracht. Het desbetreffende wetsvoorstel is onlangs aangenomen door de Tweede Kamer en ligt nu bij de Eerste Kamer.

III.5 Meerjarig perspectief

lesgeldopbrengsten

VO MBO	studerenden	kosten ² (miljoen)	eigen bijdrage ³	opbrengsten (miljoen)	verhouding eigen bijdrage-kosten
1983			736 ⁴	91.5	
1988			1030		
1993	484.022	3131	1349	642.1	21
1994	475.884	3277	1385	654.2	20
1995	471.143	3287	1414	668.2	20
1996	471.460	3343	1444	689.2	21
1997	473.284	3364	1474	713.7	21
1998	470.710	3364	1505	747.5	22

VO	studerenden	kosten	eigen bijdrage	opbrengsten	verhouding eigen bijdrage-kosten
1983			736		
1988			1030		
1993	219.649	1563	1349	291.4	19
1994	218.251	1585	1385	300.0	19
1995	218.528	1602	1414	309.9	19
1996	221.584	1636	1444	323.9	20
1997	224.661	1657	1474	338.8	20
1998	224.063	1647	1505	355.8	22

² Totale kosten voor lesgeldplichtigen op basis van de telling uit het voorafgaande schooljaar.

³ Laatstelijk wettelijk vastgesteld voor 93/94. Voor de erop volgende jaren is dit bedrag ten behoeve van dit onderzoek geïndexeerd.

⁴ Maximale bedrag. In 1983 was er nog sprake van inkomensafhankelijk schoolgeld dat werd geïnd middels belastingheffing.

MBO	studerenden	kosten	eigen bijdrage	opbrengsten	verhouding eigen bijdrage-kosten
1983			736		
1988			1030		
1993	264.373	1568	1349	350.7	22
1994	257.634	1692	1385	354.2	21
1995	252.615	1685	1414	358.2	21
1996	249.876	1707	1444	365.3	21
1997	248.623	1707	1474	374.9	22
1998	246.646	1717	1505	391.7	23

Cursusgeldopbrengsten

jaar	studerenden	kosten	bbo	dao	dt-mbo	verhouding eigen bijdrage-kosten
1983						
1988			27,2	29,3	2,6	
1993	261.106	637,2	51.9	39.8	7.4	15
1994	262.433	641,0	53.2	40.5	7.4	15
1995	269.100	651,3	55.2	41.5	7.4	15
1996	279.617	675,2	58.4	42.1	7.4	15
1997	288.925	693,4	61.0	43.0	7.4	15
1998	291.900	703,5	61.8	43.0	7.4	15

De volgende tabel geeft de verhouding eigen bijdrage (cursusgeld) tot kosten per afzonderlijke onderwijssoort weer.

jaar	studerenden	kosten	verhouding eigen bijdrage tot kosten				
			bbo	dao	nt2	dt-mbo	totaal
1993	261.106	637,2	16.4	16.8	4.2	12.4	15
1994	262.433	641,0	16.6	16.9	4.2	13.2	15
1995	269.100	651,3	16.3	17.3	4.3	15.6	15
1996	279.617	675,2	16.0	17.7	4.4	15.5	15
1997	288.925	693,4	16.0	18.2	4.6	15.4	15
1998	291.900	703,5	15.8	18.1	4.5	15.2	15

Collegegelden HBO⁵

jaar	studerenden	kosten	eigen bijdrage volt./deelt.	opbrengsten	verhouding eigen bijdrage-kosten
1983 ⁶	213.300	1653	400 a 800	128	8
1988	226.300	1762.6	1400/915	288.6	16
1993	252.800	2372.8	2050/1550	495.8	21
1994	256.200	2372.6	2150/1625	522.9	22
1995	257.500	2366.8	2250/1700	548.3	23
1996	258.000	2380.6	2250/1700	548.3	23
1997	258.100	2386.7	2250/1700	548.9	23
1998	258.400	2377.9	2250/1700	552.4	23

Collegegelden WO

jaar	studerenden ⁷	collegegelden ⁸	kosten ⁹ onderwijs	inkomsten collegegeld	verhouding eigen bijdrage kosten
1983 ¹⁰	153.609	1046	1.073	161	15
1988	157.955	1750	1.305	276	21
1993	178.690	2050	1.691	366	22
1994	180.213	2150	1.647	387 ¹¹	24
1995	180.932	2250	1.651	407	25
1996	181.534	2250	1.663	408	25
1997	181.976	2250	1.669	409	25
1998	183.396	2250	1.682	413	25

⁵ Bron: Rijksbegroting 1994, Feiten & Cijfers 1993.

⁶ Wisselende collegegelden per opleiding; opbrengst is geschat o.b.v. aantal ingeschrevenen.

⁷ Het aantal studenten bestaat zowel uit voltijd- en deeltijd-studenten als auditoren.

⁸ Voltijds student.

⁹ inclusief verwevenheidscomponent (vanaf 1993), exclusief onderwijsgebonden onderzoek (in 1983 en 1988).

¹⁰ Wisselende collegegelden per opleiding; opbrengst is geschat o.b.v. aantal ingeschrevenen.

¹¹ Vanaf 1994 wordt in de reeks rekening gehouden met de extra inkomsten voor instellingen door het hogere collegegeld voor studenten van 27 jaar en ouder en voor studenten die langer dan 5 jaar (c+1) hebben gestudeerd.

De gepresenteerde kosten van onderwijs bij de universiteiten betreft het deel van de rijksbijdrage dat gelieerd is aan onderwijs. Met de introductie van het nieuwe bekostigingsmodel voor de universiteiten in 1993 (HOBEEK) heeft er een verschuiving plaatsgevonden tussen de bekostiging die gelieerd is aan respectievelijk onderwijs, onderzoek en een gezamenlijke component. Teneinde de cijferreeks *kosten onderwijs* intern consistent te houden, zijn daarom een aantal aannames gehanteerd. In 1983 en 1988 is de component onderwijsgebonden onderzoek uit het oude bekostigingsmodel (PGM) buiten beschouwing gelaten, aangezien deze in het nieuwe model geheel is toegevoegd aan het onderzoekdeel van de bekostiging. In de Retributienota is deze component nog voor 50% meegeteld bij de berekening van de onderwijskosten. Daarnaast is de zogenaamde *verwevenheidscomponent* uit het nieuwe model (HOBEEK) geheel gerekend tot de *kosten onderwijs*, hoewel deze component niet (meer) specifiek gerelateerd is aan onderwijs. Een cijfermatige vergelijking met het oude model (PGM) leert echter dat de verwevenheidscomponent zodanig is bepaald dat deze tezamen met de onderwijscomponent van het nieuwe model, overeenkomt met het onderwijsdeel in het oude model.

De aannames ten aanzien van de toerekening van middelen aan onderwijs respectievelijk onderzoek laten onverlet dat er binnen de universiteit sprake zal zijn van een gezamenlijk gebruik van de infrastructuur en human resources voor onderwijs- en onderzoekdoeleinden.

IV Onderwijsretributies in het normatief kader

Het normatief kader dat is opgesteld door de werkgroep *Eigen bijdragen in de kwartaire sector* geeft een drietal motieven aan op grond waarvan eigen bijdragen kunnen worden geheven voor een voorziening als onderwijs.

Deze motieven zijn:

- I. Medefinancieringsmotief. Aan de gebruikers van de voorziening kan, gezien het profijt dat zij ervan genieten, een eigen bijdrage worden gevraagd. Deze mag gezien de aard van de voorziening echter niet leiden tot ontoegankelijkheid van de voorziening. De eigen bijdrage moet betaalbaar zijn.
NB. Vanwege de vereiste toegankelijkheid van de voorziening betreft het hier geen zuiver profijtbeginsel.
- II. Vraagreguleringsmotief. De eigen bijdrage draagt bij ter bestrijding van niet-beoogd gebruik.
- III. Uitgespaarde kosten motief. Het gebruik van de voorziening leidt tot uitgespaarde kosten van de gebruiker op andere terreinen die middels de eigen bijdrage in rekening gebracht kunnen worden.

In onderstaande tabel is weergegeven welke motivering aan de diverse onderwijsretributies ten grondslag ligt volgens huidig en beoogd beleid.

	Huidig beleid			Beoogd beleid		
	I.	II.	III.	I.	II.	III.
lesgeld	x	-	-	x	-	-
cursusgeld	x	x	-	x	-	-
collegegeld						
- voltijd	x	x	-	x	x	-
- deeltijd	x	x	-	x	x	-
O.U.	x	-	-	x	-	-

Het medefinancieringsmotief speelt bij alle onderwijssoorten een rol.

De toegankelijkheid van het onderwijs staat bij alle onderwijssoorten voorop. Dit betekent dat het vraagreguleringsmotief naar huidig beleid in beginsel geen rol speelt. Er zijn evenwel enige uitzonderingen. Thans wordt er in het hoger onderwijs reeds van uit gegaan dat het van

overheidswege bekostigd onderwijs slechts voor een beperkte periode tegen een vastgesteld tarief beschikbaar is. Dit leidt ertoe dat in specifieke gevallen (zoals na het verlopen van de inschrijvingsduur, en in de toekomst na de cursusduur plus een jaar of na de 27-jarige leeftijd) de onderwijsinstelling een hoger collegegeld kan vaststellen. Hierdoor zal een nadere afweging van de kosten tegenover het te genieten profijt plaatsvinden bij de onderwijsdeelnemer, die zal bijdragen aan vraagregulering.

Het uitgespaarde kosten motief speelt geen rol bij het vaststellen van de eigen bijdrage van de onderwijsdeelnemers. Er zijn dan ook geen aanwijsbare uitgespaarde kosten voor de deelnemers.

Wel kan dit motief een rol spelen op meso-niveau. Van het bedrijfsleven wordt in voorkomende gevallen reeds een bijdrage gevraagd voor cursussen ten behoeve van personeelsleden, vanwege uitgespaarde kosten voor bedrijfsopleidingen.¹²

¹² Vgl. Rauwenhoff-akkoord.

V Specifieke thema's

V.1 Leerrecht en doelmatig gebruik van onderwijsvoorzieningen

Het leerrecht kan worden opgevat als het geheel van aanspraken dat burgers op overheidssubsidies ten behoeve van onderwijsdeelname kunnen verwezenlijken¹³. Het leerrecht heeft niet altijd de vorm van een expliciete aan het individu toerekenbare geldsom, die onder condities aan dat individu wordt uitgekeerd. Een groot deel van de subsidies wordt rechtstreeks aan instellingen of scholen uitgekeerd zonder die individuele toerekening. Die instellingen hebben de maatschappelijke opdracht om aan bepaalde behoeften aan onderwijs tegemoet te komen. Daarbij hebben de instellingen grote eigen verantwoordelijkheid bij de nadere invulling van die opdracht. Gelijkzeitig worden aan het individu vaak door de wet bepaalde condities gesteld waaronder van die voorzieningen gebruik kan worden gemaakt, zoals toelatingsvoorwaarden en betaling van eigen bijdragen. Een beperkter deel van de aanspraken heeft wel de vorm van expliciet individueel toegerekende subsidies die gekoppeld aan de onderwijsdeelname en eveneens onder bepaalde condities worden toegekend: de studiefinanciering en andere tegemoetkomingen in studiekosten.

Het leerrecht is naar zijn aard begrensd. Dat is feitelijk altijd zo geweest maar lange tijd niet als zodanig ervaren. Daarin is verandering gekomen nadat de behoefte aan onderwijs na de leerplicht bleef stijgen, maar de overheid niet langer in staat was de hiermee gepaard gaande financiële consequenties tegemoet te komen. Het onderwijs is daarin overigens niet uniek.

In het hoofdstuk Kerntaken van de Onderwijsbegroting 1993 is aangegeven dat het stellen van prioriteiten en het aanscherpen van de financieringsverantwoordelijkheid voor het onderwijs na de leerplichtige leeftijd onontkoombaar is geworden. Dit proces zal zich ook in de komende jaren voortzetten.

Thans heeft zich dit vertaald in beleidsintenties ten aanzien van de volwasseneneducatie waarin bijvoorbeeld de 27 jaargrens is aangegeven als grens voor ruime en beperkte bekostiging van het onderwijs.

Onderdeel van het leerrecht wordt gevormd door de studiefinanciering die als doelluitkering wordt verstrekt aan de daarvoor in aanmerking komende gerechtigden (binnen de begrenzingen zoals bijvoorbeeld gesteld door de 27-jaarsgrens en c+1).

¹³ Zie: discussienota *Blijven leren; ontwikkelingsperspectief voor de volwasseneneducatie in brede zin*, maart 1993.

Zonder deze financiële tegemoetkoming zou slechts een beperkt aantal studerende onderwijs volgen vanwege de hoge direct optredende kosten en de onzekere toekomstige baten. De financiële tegemoetkoming dient daarom mede om de toegankelijkheid van het onderwijs voor alle maatschappelijke groeperingen te waarborgen. Financiële drempels worden voorkomen. Maatschappelijke baten, sociale rechtvaardigheidsoverwegingen en het merit good-motief zijn algemeen maatschappelijk erkend noties die leiden tot een belangrijk aandeel van publieke financiering in de studie- en leefkosten van studerende. Dit betekent niet dat een verdere verschuiving van publieke naar private financiering daarmee uitgesloten zou zijn. Wel betekent het aanvaarden van deze noties - en met name het toegankelijkheidsvereiste - dat een grens gesteld is aan de mogelijkheden om te verschuiven van publieke naar private financiering. Waar die grens ligt is op voorhand niet exact aan te geven. Sinds 1989, is op de uitgaven voor studiefinanciering een cumulatief bedrag omgebogen dat in 1998 oploopt tot 1700 mln, ofwel ruim 25 % van het budget dat zonder zulke ombuigingen zou zijn gerealiseerd. In dit beeld zijn ook de met het wetsvoorstel STOEB voorgenomen maatregelen tot 1998 verwerkt. Met deze wetgeving wordt een bezuinigingstaakstelling van circa 600 mln of 15 % van het budget voor 1998 gerealiseerd. Met deze maatregelen is tevens het aandeel van de studerende in de financiering van de kosten van de opleiding toegenomen.

Doelmatig gebruik van onderwijsvoorzieningen

Naast de leerrecht-benadering is er ook een meer integrale benadering voor de bevordering van het doelmatig gebruik van onderwijsvoorzieningen.

Deze benadering gaat onder meer uit van: optimaliseren van verwijzing, selectie en doorstroom in alle leertrajecten, volgend op de eerste fase van het voortgezet onderwijs.

In een dergelijke integrale benadering gaat het daarbij tegelijkertijd om

- onderwijskundige maatregelen (aanbod van efficiënte onderwijsleerwegen; beter doorverwijzen en selectie)
- maatregelen in de sfeer van de bekostiging van schoolvoorzieningen
- maatregelen gericht op beïnvloeden van het keuzegedrag van ouders en leerlingen, waaronder eigen bijdragen en vormen van compensatie daarvan.

Een aantal van deze maatregelen is reeds in uitvoering, waaronder onderwijskundige maatregelen in voortgezet onderwijs (stroomlijnen van examenprogramma's; verplicht selectieonderzoek; plaatsingstoetsen);

maatregelen rond bekostiging (rendementsprikkels in sommige sectoren van onderwijs) en maatregelen in de sfeer van de eigen bijdragen en de studiefinanciering (27+; c+1)

Met het oog op samenhang tussen deze maatregelen en nieuw te nemen maatregelen heeft de minister de eerder genoemde commissie Kemmer benoemd, die voor december 1994 een integraal advies zal uitbrengen.

Het onderhavige rapport behandelt slechts één van de invalshoeken: het reguleren van de vraagkant naar onderwijs, via eigen bijdragen van de onderwijsdeelnemers.

V.2 Inkomensbeschermende maatregelen

V.2.1 Regeling tegemoetkoming studiekosten 17-

De regeling tegemoetkoming studiekosten (TS) heeft tot doel de toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen door een bijdrage in de studiekosten te leveren voor ouders in de lagere SES-groepen.

In aanmerking komen ouders met een (gezamenlijk) belastbaar inkomen tot ongeveer 50.000 gulden, die kinderen hebben van 17 jaar of jonger die voortgezet of hoger onderwijs volgen. Het les- of collegegeld voor 16- en 17-jarigen wordt door de TS voor deze ouders geheel gecompenseerd, evenals de meerkosten voor een uitwonend (minderjarig) kind, en reiskosten voor een thuiswonend kind dat meer dan 8 kilometer moet reizen om bij zijn onderwijsinstelling te komen.

Voor de laagste inkomens worden ook een norm-tegemoetkoming in de overige studiekosten gegeven.

De TS is niet fiscaal belast en de ouders behouden het recht op kinderbijslag.

Aldus wordt voor één derde van alle lesgeldplichtige kinderen in de TS-categorie door de ouders een tegemoetkoming in de studiekosten ontvangen. De totale TS-programmakosten voor 1998 bedroegen f 506 mln. Voor 1995 bedragen zij 225 mln.

Deze regeling zal in de toekomst bij wet worden vereenvoudigd en gecodificeerd (Wet tegemoetkoming studiekosten).

belastbaar inkomen 1992	studiekosten VO	Studiekosten MBO en HO	reiskosten thuiswonend	meerkosten uitwonend	lesgeld	collegegeld
tot en met 39.170	450	900	500	3.000	1.349	2.050
tot en met 49.920	0	0	500	3.000	1.349	2.050
hoger	0	0	0	0	0	0

Tabel TS-normen voor het schooljaar 1993/94

Verhoging van eigen bijdragen voor het onderwijs leidt in de systematiek van deze regeling tot een gelijke verhoging van de tegemoetkoming. De inkomensgroepen met een belastbaar inkomen tot en met 49.920 gulden blijven aldus volledige compensatie ontvangen.

V.2.2 Regeling tegemoetkoming studiekosten 21+

Voor een zeer beperkt aantal deeltijd-opleidingen kan ook een tegemoetkoming in de studiekosten worden ontvangen vanaf de 21-jarige leeftijd. Het gaat om opleidingen mavo, havo, vwo, Nederlands als tweede taal en lerarenopleidingen in de tekortvakken aan het hoger onderwijs. Een tegemoetkoming kan - afhankelijk van het inkomen - worden verstrekt voor: het cursus-, college- of lesgeld, de kosten van boeken en leermiddelen, de reiskosten en het examengeld.

De totale programmakosten voor 1988 bedroegen f 42 mln. Voor 1995 bedragen zij f 5 mln.

Ook de opvolger van deze regeling zal worden geïncorporeerd in de toekomstige Wet tegemoetkoming studiekosten en alsdan gelden vanaf de 18-jarige leeftijd.

V.2.3 Wet op de studiefinanciering

De wet op de studiefinanciering (WSF) heeft tot doel de toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen. Studerenden van 18 tot 27 jaar (of hun ouders) komen niet in aanmerking voor kinderbijslag omdat zij recht hebben op studiefinanciering.

De studiefinanciering bestaat uit twee componenten: de basisbeurs en de aanvullende financiering. De basisbeurs is onafhankelijk van het ouderinkomen. De hoogte van de aanvullende financiering is afhankelijk van het belastbaar inkomen van de ouders en bestaat voor een deel uit beurs (de aanvullende beurs) en voor een deel uit rentedragende lening. De rentedragende lening wordt, inkomensafhankelijk, in een periode van 15 jaar die twee jaren na de studie aanvangt, met rente teruggevorderd.

De hoogte van het maximale studiefinancieringsbedrag (standaardbudget) is afhankelijk van woonsituatie en schoolsoortgebonden. Dit geldt ook voor de basisbeurs.

Het standaardbudget kent aparte componenten voor:

- levensonderhoud (thuis- en uitwonend)
- boeken en leermiddelen (onderwijssoortafhankelijk)
- onderwijsbijdrage (onderwijssoortafhankelijk, direct gerelateerd aan de hoogte van de betreffende eigen bijdrage)

Dit budget kan worden verhoogd met:

- een normbedrag voor ziektekostenverzekering (ZFW, IZR en WTZ)
- partnertoeslag
- één-ouder toeslag.

De WSF-gerechtigden komen daarenboven in aanmerking voor:

- een reisvoorziening: de OV-studentenkaart.
- toegang tot een speciale standaardpakketpolis in het kader van de WTZ.

In de wettelijke systematiek van de WSF leiden verhogingen van de eigen bijdragen voor onderwijs tot een verhoging van het standaardbudget. Dit heeft direct tot gevolg dat de aanvullende beurs met een gelijk bedrag wordt verhoogd (op jaarbasis), tenzij een complementerende beslissing dit gevolg wijzigt of teniet doet.

Anderzijds zal de aanspraak op financiële ondersteuning door de ouders stijgen bij een gelijkblijvend ouderinkomen. Dientengevolge zal de groep WSF-gerechtigden die aanspraak kan maken op een (gedeeltelijke) aanvullende beurs toenemen.

Deze twee afzonderlijke effecten dragen zorg voor een meer dan evenredige toename van de WSF-uitgaven bij een lineaire verhoging van eigen bijdragen. De toename van de baten neemt derhalve met de stijging van de eigen bijdragen af.

De verhogingen van het collegegeld h.o. sinds 1991 in vijf jaarlijkse stappen van 100 gulden, hebben geleid tot de beschikbaarheid van een leenvoorziening voor alle h.o. studerende die niet op grond van het ouderinkomen in aanmerking komen voor aanvullende financiering. Deze leenvoorziening houdt gelijke tred met voornoemde verhogingen.

In de O. en W. begroting voor 1994 is een aantal belangrijke wijzigingen op het gebied van studiefinanciering aangegeven.

Uitgangspunt is dat een studerende meer zal moeten investeren in zijn eigen toekomst. Dit heeft zijn uitwerking gevonden in een forse basisbeursverlaging voor de komende jaren, terwijl anderzijds de mogelijkheid om rentedragend te lenen (tot aan het standaardbudget) voor alle WSF-gerechtigden beschikbaar komt. Aldus wordt van de studerende - op termijn - een grotere eigen bijdrage gevraagd in de eigen studiekosten.

Alleen voor studerende uit de laagste inkomenscategorieën worden de gevolgen van de basisbeursverlaging ongedaan gemaakt door een verhoging van de aanvullende beurs. Deze compenserende maatregel vindt zijn oorsprong in *leenaversie*. Op basis van onderzoek is er in de voorstellen van uit gegaan dat juist studerende afkomstig uit de lagere SES-groepen, door het vooruitzicht van een hoge (rentedragende) studieschuld, van het studeren worden afgeschrikt. Door een beleid dat de gevolgen van deze leenaversie tegengaat, wordt aldus de toegankelijkheid van het onderwijs gegarandeerd.

V.3 Internationale verdragen

Op het gebied van onderwijs is Nederland gebonden aan een aantal internationale verdragen. Met name zijn van belang:

- het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (Verdrag van New York);
- het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, dat thans ter ratificatie voorligt bij de Staten Generaal.

De bepalingen in deze verdragen voorzien dwingend in kosteloos primair onderwijs, terwijl voor het voortgezet en hoger onderwijs de ondertekenende landen zich verplichten om de diverse vormen van onderwijs aan te moedigen, deze beschikbaar en toegankelijk te maken voor alle kinderen en passende maatregelen te nemen, zoals de invoering van gratis onderwijs en het aanbieden van financiële ondersteuning indien noodzakelijk.

De huidige eigen bijdragen voor leerlingen in de leeftijd van 16 jaar en ouder, in combinatie met voorzieningen voor inkomensbescherming, zowel generiek (kinderbijslag) als specifiek (tegemoetkoming studiekosten, studiefinanciering) worden geacht recht te doen aan deze verdragen.

Aanzienlijke verhoging van de eigen bijdragen, of inperking van de mogelijkheden tot financiële ondersteuning staan op gespannen voet met genoemde verdragen; met name vanwege het uitgangspunt inzake het streven naar invoering van kosteloos voortgezet en hoger onderwijs. Invoering van lesgeld in het leerplichtig voortgezet onderwijs laat zich niet rijmen met de bepalingen uit genoemde verdragen zonder dat tevens specifieke inkomensbeschermende maatregelen worden getroffen. Invoering van lesgeld voor leerlingen in het primair onderwijs is op grond van het internationale recht niet mogelijk.

Een in het licht van deze verdragen wel te verdedigen lijn zou zijn om generieke inkomensbeschermende voorzieningen die tevens worden geacht kosten van onderwijs te dekken, te korten ten gunste van de exploitatielasten van het onderwijs.

Het opzeggen dan wel niet-ratificeren van betreffende verdragen zou uiteraard ook meer beleidsruimte toelaten.

V.4 Leerplichtige leeftijd

Voor het onderwijs in de leerplichtige leeftijd wordt in Nederland, net als in alle met Nederland vergelijkbare landen, geen lesgeld geheven. Voor het primair onderwijs is dat gezien de internationale verdragen vanzelfsprekend. Voor het leerplichtig voortgezet onderwijs is dit echter gebaseerd op een politieke keuze. De basis daarvoor is een praktische afweging inzake het karakter van dit type onderwijs.

In het leerplichtig onderwijs gaat het om een onderwijsaanbod, dat regering en parlement garanderen aan alle leerlingen; het is beschikbaar en verplicht als een algemeen fundament voor allen, ongeacht de voorkeur van individuele onderwijsconsumenten. Het zijn met name maatschappelijk-pedagogische overwegingen en overwegingen van sociaal-culturele vorming die bij de inrichting van dit onderwijs een rol spelen.

Aard en inhoud van het leerplichtig onderwijs wordt in sterke mate bepaald door het *merit good* motief: de samenleving als geheel zegt dat het goed is voor de individuele onderwijsdeelnemer, ook al zou een individuele afweging tot andere keuze kunnen leiden. Vandaar ook dat er sprake is van *leerplicht*.

Deze motieven zijn bepalend voor de mate, waarin onderwijsdeelnemers zelf dienen bij te dragen aan de kosten van het leerplichtig voortgezet onderwijs. De eigen bijdrage zal lager zijn, naarmate het *merit good*-motief zwaarder geldt, en het individuele profijtbeginsel minder van betekenis is.

Dit uitgangspunt is sinds de Retributienota van 1984 van kracht. Op grond van deze overwegingen heeft men destijds besloten af te zien van lesgeld voor het leerplichtig voortgezet onderwijs.

Het praktische argument daarbij was dat in principe ook voor het leerplichtige voortgezet onderwijs lesgeld geheven zou kunnen worden; maar dat de opbrengsten ervan te gering zouden zijn - in verhouding tot de kosten van dit onderwijs en de administratieve rompslomp, die een dergelijke maatregel met zich mee zou brengen.

Daarom is er tot op heden ook van afgezien.

V.5 Rondpompen

Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamerleden Netelenbos en Huibers¹⁴, heeft het kabinet enige varianten opgesteld ter voorkoming

¹⁴ Ingediend tijdens de behandeling van de O. en W. begroting voor 1992; Kamerstukken II 1991-92, 22300 VIII nr. 38.

van het zinloos *rondpompen* van geld. Deze varianten zijn voorgelegd voor advies aan de Sociaal Economische Raad. De varianten betreffen wijzen waarop onderwijsretributies verrekend kunnen worden met de diverse soorten van tegemoetkomingen (voor levensonderhoud en studie) die van overheidswege aan studerenden en hun ouders worden verstrekt:

- afschaffing van het lesgeld voor 16- en 17-jarigen onder gelijktijdige verlaging van de kinderbijslag;
- verrekening van het lesgeld met de regeling tegemoetkoming studiekosten voor leerlingen van 16 en 17 jaar;
- verrekening van het lesgeld van 16- en 17-jarigen met de loon- en inkomstenbelasting van hun verzorgers;
- afschaffing van het lesgeld en verlaging van de basisbeurs voor leerlingen van 18 jaar en ouder;
- verrekening van het collegegeld met de basisbeurs.

De SER concludeert¹⁵ na uitvoerig onderzoek dat de huidige afzonderlijke regelingen voor onderwijsretributies en overheidstegemoetkomingen functioneel zijn in het kader van het onderwijsbeleid. Door directe heffing van de onderwijsretributies wordt met name enig kostenbewustzijn bij de betrokken burgers gecreëerd (informatiefunctie).

De voorgestelde varianten verdienen derhalve volgens de SER op beleidsinhoudelijke gronden geen uitvoering.

Er vindt thans beraad plaats omtrent het naar aanleiding van het SER-advies in te nemen standpunt. Het resultaat van dat beraad dient tevens een rol te spelen in de discussie over de eigen bijdragen in het onderwijs.

¹⁵ In haar *Advies onderwijsretributies en overheidstegemoetkomingen*, Den Haag, 17 december 1993.

V.6 Internationale vergelijking van eigen bijdragen

Een internationale vergelijking van eigen bijdragen moet zich gezien de beschikbaarheid van gegevens hier beperken tot de landen van de Europese Gemeenschap.

Binnen de landen van de Europese Gemeenschap wordt voor leerlingen in de leerplichtige leeftijd¹⁶ geen eigen bijdrage gevraagd. Ook voor de resterende periode van voortgezet onderwijs (tot 19 jaar) wordt geen eigen bijdrage gevraagd. Nederland maakt hierop een uitzondering. Voor het hoger onderwijs geldt een meer divers beeld. Vier landen brengen thans (1994) geen eigen bijdrage in rekening (Denemarken, Bondsrepubliek Duitsland, Griekenland en Luxemburg). Voor de resterende landen was de situatie voor het studiejaar 1992-1993 als volgt.

1992 1993	collegegeld ¹⁷	ECU	mogelijkheid tot vrijstelling of vermindering i/b/p/f ¹⁸
B	3500 voor beursstudenten 9000 / 17.000 ¹⁹	85 220 /415	b i
E	50.000 / 77.000 ²⁰	365 /565	b (0 pta) /p/f
F	600 10.000-40.000 ²¹	90	b (publieke sector)
I	400.000 / 300.000 ²² 2 mlj-7 mlj ²³	280 /185	i
IRL	1000-2000		b/i/f (60 % geheel vergoed)
NL	1950		
P	1.700 25.000-30.000 ²⁴	10	b
UK	1854-4986 ²⁵		

¹⁶ De leeftijden waarbinnen de leerplicht valt varieert maar beslaat standaard een periode van 9 tot 10 jaar.

¹⁷ In nationale munteenheid.

¹⁸ Afhankelijk van inkomen / beurs / prestatie / familie grootte.

¹⁹ Niet-universitair / universitair.

²⁰ Hoog collegegeld voor beta-richtingen.

²¹ Hoge collegegelden voor de écoles.

²² Lager collegegeld voor studie jaren volgend op eerste jaar.

²³ Voor private instellingen.

²⁴ Private instellingen brengen de hoge collegegelden in rekening.

Over de grondslag van de diverse eigen bijdrage-regelingen alsmede de verhouding van de eigen bijdragen tot de kostprijs van het onderwijs kan zonder nader onderzoek geen uitsluitsel worden gegeven.

Ook voor de overige EG-landen geldt dat de eigen bijdragen niet los gezien kunnen worden van het vigerende stelsel van studiefinanciering. Een compleet overzicht van deze stelsels zou echter buiten de kaders van dit rapport voeren. Wel is in bijlage een schematisch overzicht opgenomen van de stelsels van studiefinanciering voor het h.o. binnen de E.G..

²⁵ Afhankelijk van studierichting. Het betreft hier feitelijk studentgebonden bekostiging. Bedragen worden als *mandatory award* door de Local Education Authority aan de instellingen betaald.

VI Beleidsvarianten

VI.1 Kostendekkende eigen bijdrage

Doel: het onderwijs volledig bekostigen uit de eigen bijdrage.

Op basis van de in paragrafen III.5 en VI.3 weergegeven cijfers valt af te leiden dat een kostendekkende eigen bijdrage voor de verschillende onderwijssoorten zou leiden tot de volgende bedragen voor de komende jaren. De bedragen zijn bepaald op grond van de totale kosten voor het betreffende begrotingsjaar en de raming van de leerlingenaantallen.

	1994	1995	1996	1997	1998
VO	7300	7300	7400	7400	7400
MBO	6600	6700	6800	6900	7000
dt MBO	3500	3000	3000	3000	3000
DAO	2600	2700	2700	2700	2700
BBO	2200	2200	2200	2200	2200
HBO - laag	8995	8995	8995	8995	8995
HBO - hoog	10860	10860	10860	10860	10860
WO ²⁶ - laag	7150	7150	7150	7150	7150
WO - hoog	9650	9650	9650	9650	9650

Als in deze variant het medefinancieringsmotief (door de gebruiker) in termen van het normatief kader (hoofdstuk IV) consequent zou worden toegepast zouden deze eigen bijdragen door de studerenden zelf kunnen worden opgebracht, met dien verstande dat financiële compensatie dient te worden geboden aan diegenen die vanwege onvoldoende inkomen niet langer gebruik zouden maken van de voorzieningen.

Bij een 100% kostendekkende eigen bijdrage over de hele linie zou vergoeding in de WSF totaal 85-90% bedragen.

Naast inkomenscompensatie worden ook andere argumenten genoemd voor een bijdrage in de kosten van het onderwijs door de overheid:

- positieve externe effecten voor totale maatschappij (cultuur, bestuur, ontwikkeling van de economie, nationaal inkomen); voortbestaan en ontwikkeling zijn hier aan de orde.

²⁶ Kostendekkend geïnterpreteerd als de huidige bijdrage per student (de bekostiging van de universiteiten via onderwijs-gebonden onderzoek blijft buiten beschouwing).

- rechtvaardigheidsoverwegingen: een ieder moet in staat gesteld worden een goede start in de samenleving te maken; toegankelijkheid van het onderwijs.
- ontwikkelingsmotief (van tijdelijke aard): in verband met het ontbreken van een marktprikkel om bepaalde opleidingen te realiseren.

Het gaat hier om maatschappelijke baten die niet direct toevallen aan de studerende. De mate waarin deze argumenten opgeld doen legitimeert het vaststellen van een lagere eigen bijdrage voor studerenden. Anders zouden studenten door de werking van het marktmechanisme kunnen afzien van het volgen van onderwijs. Het bijdragen door de overheid in de kosten van het onderwijs om deze reden staat in de wetenschappelijke literatuur bekend als het *merit good* motief. In termen van het normatief kader gaat het hier om een vorm van vraagregulering: het heffen van een lagere eigen bijdrage om te verhinderen dat mensen afzien van deelname. In dit rapport is er echter voor gekozen alleen te spreken van vraagregulering wanneer sprake is van het inzetten van eigen bijdragen voor specifieke doeleinden (zie hoofdstuk III).

Het leerlingwezen en het v.a.v.o.-onderwijs worden in grote getale bezocht door deelnemers uit de lage SES-groepen en uit de bijzondere doelgroepen. Om deze reden is voor NT2 en het primair leerlingwezen recent voorzien in een aanzienlijke verlaging van het cursusgeldtarief (NT2) cq. niet-verhoging (primair leerlingwezen). Verhoging van de tarieven zonder compensatie zal zeker leiden tot vraaguitval in het leerlingwezen en het onderwijs in Nederlands als tweede taal. Maar ook bij dergelijke verlagingen moet worden uitgekeken dat er geen aantrekkende werking plaatsvindt naar consumenten die geen deel uitmaken van de doelgroepen.

Voor het v.a.v.o.-onderwijs voor zover dat geen betrekking heeft op Nederlands als Tweede Taal, geldt niet dat deze door specifieke doelgroepen wordt gevolgd. Een cursusgeldverhoging zal dan ook niet leiden tot vraaguitval via de inkomenskant.

Echter, wel dient rekening te worden gehouden met het feit dat de aantrekkelijkheid van het v.a.v.o. ten opzichte van het reguliere dagonderwijs (dat dezelfde vakken en deelnemerspopulatie heeft) zal afnemen.

Een verhoging van het cursusgeld zal er al snel toe leiden dat het v.a.v.o. duurder wordt dan het dagonderwijs. Zeker omdat voor het dagonderwijs er een behoorlijke tegemoetkomingsregeling bestaat.

Met betrekking tot het leerlingwezen en de dagopleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs geldt dat deze vormen van beroepsonderwijs opleiden tot het minimale niveau van beroepsonderwijs.

Voor deze opleidingen geldt dan ook met name dat drempelvorming zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Dit om het beleid dat er op gericht is iedereen een minimale beroepskwalificatie te laten halen zoveel mogelijk kans te geven.

Voor deze sectoren geldt dan ook dat er nooit sprake kan zijn van overeducatie.

Van een wezenlijk andere situatie is sprake indien de baten van het onderwijs geheel zouden toevallen aan de directe afnemers: studerende en bedrijven. In die gevallen geldt het profijtbeginsel. De tweede fase beroepsopleidingen in het w.o. worden volgens dit principe door de afnemers zelf bekostigd, zoals nader is toegelicht in paragraaf V.1. Het gaat hier in principe om een onderwijsaanbod dat ook door particulieren wordt aangeboden. Daarnaast zou heffing van een eigen bijdrage van 100% aan de orde kunnen zijn, wanneer naast het medefinancieringsmotief tegelijkertijd ook één of meer van de andere motieven voor eigen bijdrage heffing opgeld doen: dat wil zeggen het vraagreguleringsmotief waarbij het uitdrukkelijke doel is onbedoeld gebruik van onderwijsvoorzieningen af te remmen en het uitgespaarde kosten motief.

Het hanteren van 100% kostendekkende eigen bijdragen voor deelname aan bepaalde onderwijssoorten lijkt op wat in andere overheidssectoren, bijvoorbeeld de gezondheidszorg, *pakketverkleining* wordt genoemd; het door de overheid te bekostigen pakket onderwijs wordt ingeperkt. De mogelijkheden voor een dergelijke pakketverkleining zijn in het onderwijsdomein echter relatief beperkt, vanwege de mogelijkheid van substitutie door verschuiving van de onderwijsvraag naar wel-bekostigde onderwijssoorten. Pakketverkleining is dan ook slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk:

1. Wanneer er geen substitutiemogelijkheden zijn is pakketverkleining door versmalling van het aanbod mogelijk. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij specifiek onderwijsaanbod dat voorziet in een specifieke onderwijsvraag van studerende of individuele bedrijven.
2. Door verkorting van het gehele onderwijstraject. Substitutie is dan alleen nog mogelijk in de richting van het particuliere onderwijsaanbod. De invoering van de twee-fasenstructuur in het w.o. met een gelijktijdige verkorting van de cursusduur van de eerste fase is hiervan een voorbeeld, evenals c+1 voor het h.o. en 27+ maatregel.

Afwenteling kosten bedrijfsopleidingen

In het kader van de vraag in hoeverre de rijksoverheid wel het meest aangewezen is bepaalde opleidingen te financieren, dient ook te worden bezien in hoeverre het bedrijfsleven niet de kosten van eigen onder-

wijs afwentelt op de rijksoverheid. Daarbij wordt gedacht aan het beëindigen van opleidingen door een bedrijf die vervolgens door het rijk worden overgenomen.

In het verleden (eind jaren 50 - begin jaren 60) zijn er inderdaad voorbeelden geweest van overname door het rijk van werken door het bedrijfsleven gefinancierd onderwijs.

Voorbeelden zijn de eigen opleidingen van Philips en Stork.

Het ging daarbij echter niet om specifieke vakopleidingen die geen representant in het bekostigd onderwijs hadden op grond van hun onderwijskundige inrichting, maar juist om opleidingen die door een bedrijf werden gefinancierd maar die feitelijk binnen de normale onderwijsstructuur pasten.

Deze opleidingen zijn destijds dan ook ingepast binnen de onderwijsinfrastructuur en kwamen daarmee onder rijksbekostiging.

De laatste jaren wordt door een enkel bedrijf nog getracht de eigen specifieke vakopleiding over te dragen aan OenW (DSM met name) Het beleid is er echter op gericht geen bedrijfsopleidingen op te nemen in de reguliere bekostiging.

Ten aanzien van 100% retributies is het onderwijsbeleid niet zozeer gericht op het aanbrengen van deelnemersspecifieke elementen. Zo is de laatste jaren gewezen op de verantwoordelijkheid van de arbeidsvoorziening voor scholing van werkenden en werklozen en is de 27 jaarsgrens geïntroduceerd.

Voor het niet voor bekostiging in aanmerking laten komen van bepaalde soorten opleidingen in het secundair beroepsonderwijs bestaat op dit moment geen wettelijke mogelijkheid.

Het buiten bekostiging brengen kan worden gebruikt als middel tot ontmoediging van instroom in bepaalde opleidingssoorten maar zal in de regel niet leiden tot minder deelnemers. Het gaat hier immers in de meeste gevallen om leerlingen in de leeftijd waarvoor partiële leerplicht bestaat. Zij zullen zich gedwongen zien een andere opleiding te gaan volgen. Er is hier dus per definitie sprake van substitutie.

Het inperken van de deelnemersstroom kan alleen via instroombeperkende maatregelen in de gehele sector.

VI.2 Bedrijfseconomische variant

Doel: een directe relatie leggen tussen de kosten van een bepaald type onderwijs en de hoogte van de eigen bijdrage, om een doelmatige allocatie van studenten en overheidsmiddelen te bewerkstelligen.

Bekostiging vs. toegerekende kosten

De kosten van een bepaald type onderwijs kunnen benaderd worden vanuit de ontvangsten voor de instelling voor het opleiden van een bepaalde

categorie studenten ofwel vanuit de uitgaven die ten laste van de instelling komen. In het eerste geval gaat het om de *bekostiging* die de overheid verstrekt en de eigen bijdrage die de instelling van de studenten ontvangt. In het tweede geval gaat het om het *toerekenen van alle kosten* die de instelling maakt aan bepaalde categorieën studenten.

Vanuit de veronderstelling dat de totale inkomsten voor de instelling samenhangende met het geven van onderwijs, per saldo over de jaren gerekend, overeenkomen met de totale uitgaven, is er op totaalniveau geen groot verschil. Op het niveau van de opleidingen kan er echter wel sprake zijn van afwijkingen tussen het bekostigingsniveau (inclusief eigen bijdrage) en het daadwerkelijke uitgavenniveau.

In het voortgezet onderwijs blijven deze afwijkingen beperkt tot de iets hogere kosten van studieprofielen met een belangrijke practicum-component (natuurkunde, scheikunde, biologie) versus de alfa-profielen.

In het middelbaar beroepsonderwijs kunnen de verschillen tussen bekostigingsniveau en daadwerkelijke uitgaven wat groter zijn in verband met de aldaar geldende lump-sum bekostigingsmethodiek. Dit geldt in versterkte mate voor de hogescholen en de universiteiten. Zij bieden over het algemeen een breed scala aan opleidingen aan, met elk hun eigen inrichting van het onderwijs. Bovendien worden zij geconfronteerd met een heel diverse studentenpopulatie naar leeftijd, leerstijl en vooropleiding. Dit brengt met zich mee dat de interne kostenstructuur van de instelling geen blauwdruk zal zijn van de inkomstenstroom die gebaseerd is op een beperkt aantal algemene bekostigingsniveau's. Vanuit doelmatigheidsoogpunt bezien is hier juist winst te boeken omdat op decentraal niveau een betere afweging gemaakt kan worden waar het gaat om de besteding van de beperkt beschikbare middelen. Dit vormt een belangrijke peiler voor de ontwikkeling naar zelfstandiger instellingen en een overheid *op afstand*. Het behoort inmiddels tot het eigen beleid en de eigen verantwoordelijkheid van de instelling om de beschikbare lump-sum rijksbijdrage, de collegegeldinkomsten en eventuele overige inkomsten op de meest doelmatige wijze intern te alloceren. Er worden geen voorschriften of richtlijnen vanuit het departement meer gegeven ten aanzien van de wijze van besteding, met dien verstande dat er sprake moet zijn van een rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage en dat het geboden onderwijs van een kwalitatief voldoende niveau is.

Deze ontwikkeling wordt versterkt door een verdere globalisering van de bekostigingsmodellen; in algemene zin is er in het hoger onderwijs nog slechts sprake van twee bekostigingsniveau's (hoog en laag) met enkele uitzonderingen voor specifieke opleidingen in het h.b.o. Daar komt nog bij dat er in het w.o. op instellingsniveau een belangrijke wisselwerking plaats heeft tussen de middelen die respectievelijk voor

onderwijs en onderzoek beschikbaar zijn gesteld. Dit komt tot uitdrukking in een gezamenlijk gebruik van de infrastructuur en de human resources voor onderwijs- en onderzoekdoeleinden binnen de universiteit. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat een traditioneel dure studierichting als medicijnen op een niveau van *slechts f 7.500,-* per student (en *f 2150,-* collegegeld) wordt bekostigd.

Het bovenstaande beleid heeft tot gevolg dat er door de overheid geen relatie gelegd kan worden tussen de hoogte van het collegegeld en de *daadwerkelijke uitgaven* van de instellingen voor een bepaald type onderwijs of groep van opleidingen. Daarvoor ontbreken de gegevens in de vorm van integrale kostenverdeel- en dekkingsstaten met een eenduidige toerekening van alle kosten aan de kostendragers, te weten de studenten. Bovendien zou het tot een vergaande detailbemoeyenis van de overheid met de kostenstructuur van de onderscheiden instellingen leiden.

Benaderen we de kosten van een bepaald type onderwijs vanuit de *bekostiging* die de overheid daarvoor verstrekt, dan is het betrekkelijk eenvoudig om een relatie aan te brengen met de hoogte van het collegegeld.

Concreet zou dit voor de verschillende onderwijssectoren gegeven de huidige bekostigingsniveau's, het volgende betekenen:

	bruto bekostiging (incl. coll. geld)	huidig coll. geld	nieuw coll. geld (22%)
hoger beroepsonderwijs			
- laag (gamma-profiel)	8.995	2.150	1.969
- hoog (practicum-profiel)	10.860	2.150	2.389
uitzonderingen (excl. tweede fase, cursussen e.d.)			
leraar basisonderwijs	10.141	2.150	2.231
- beeldende kunst	9.434	2.150	2.075
- muziek	15.283	2.150	3.362
- theater en film	25.903	2.150	5.699
wetenschappelijk onderwijs			
- laag	7.150	2.150	1.830
- hoog	9.650	2.150	2.470

Het voltijds m.b.o. kent ruim vijftig verschillende normatieve kostprijzen voor de verschillende opleidingen variërend van *f 5293* (langdurige opleiding administratie) tot *f 9532* (kortdurende opleidingen

nautische beroepen). De gemiddelde normatieve kostprijs in het m.b.o. bedraagt f 6133,-. (Zie bijlage 2)

Afgezien van de technische mogelijkheid om een dergelijke (normatieve) differentiatie in het collegegeld aan te brengen, moet de vraag beantwoord worden of deze differentiatie wenselijk is.

In de Retributienota is reeds gewaarschuwd voor het gevaar dat studenten gaan kiezen voor de goedkoopste opleiding. Te grote onderlinge verschillen in de tarieven werken een ongelijke toegankelijkheid per studierichting in de hand. Het is namelijk de vraag of en in hoeverre het aanvaardbaar is dat deze hogere tarieven als onderdeel van de ouderafhankelijke bijdrage of de rentedragende lening voor de student gaan drukken op het besteedbare inkomen van de student. Juist door het aanbrengen van verschillen in collegegeld tussen bepaalde opleidingen wordt een vraagregulering bewerkstelligd op grond van financiële overwegingen bij de student. Dit kan tot ongewenste effecten leiden. Zo blijkt op grond van het h.b.o.-overzicht dat met name het collegegeld in de kunstsector fors hoger zou komen te liggen. Het gaat hier echter bij uitstek om een categorie opleidingen waarbij het talent van de student de doorslag zou moeten geven; vraagregulering op grond van andere overwegingen is in dit geval niet wenselijk omdat er op dit terrein reeds sprake is van een sterke capaciteitsregulering.

Een categorie opleidingen, zowel h.b.o. als w.o., waarbij vraagregulering wel relevant is zijn de technische opleidingen. Nog steeds blijkt de instroom in de technische richtingen achter te blijven bij de maatschappelijke behoefte. Bovendien zijn het juist de technische richtingen waarvan een belangrijke innoverende kracht ten behoeve van de samenleving wordt verwacht. Zouden we in dit geval de hoogte van het collegegeld relateren aan het bekostigingsniveau, dan wordt vanuit het oogpunt van vraagregulering een tegengesteld effect bewerkstelligd, namelijk een verhoging van het collegegeld, oftewel een desincentive, voor technische studierichtingen.

In de Retributienota leidden deze overwegingen tot het voorstel om slechts één tarief voor het hoger beroepsonderwijs en één tarief voor het wetenschappelijk onderwijs vast te stellen.

Inmiddels is er, na invoering van de Harmonisatiewet collegegelden, sprake van één tarief voor het hele hoger onderwijs.

Vrijlating van eigen bijdragen

Zijn er andere mogelijkheden om een directe relatie aan te brengen tussen de kosten van een bepaald type onderwijs en de hoogte van de eigen bijdrage zonder bovengenoemde nadelen?

Het volgende arrangement kan worden overwogen:

1. de overheid zorgt voor de basisbekostiging, op onderscheiden niveau's, voor de verschillende opleidingen;
2. de instelling bepaalt zelf de benodigde aanvullende bekostiging, gegeven de daadwerkelijke kosten, en stelt op basis daarvan per opleiding het collegegeld vast;
3. de student kan het te betalen collegegeld rentedragend lenen via het studiefinancieringsstelsel (inclusief de bijbehorende terugbetalingsregeling op basis van het draagkrachtprincipe).

Via de basisbekostiging door de overheid blijft het mogelijk om differentiaties aan te brengen in de bekostigingsniveau's van verschillende opleidingen. Hierdoor kunnen de eerder geschetste ongewenste vraagreguleringseffecten ten aanzien van bij voorbeeld technische en/of kunstopleidingen voorkomen worden. Door het hogere bekostigingsniveau is er immers geen noodzaak om voor deze opleidingen integraal een hoger collegegeld te verlangen.

Wel is mogelijk voor de instelling om, via de collegegeldheffing, een directe relatie aan te brengen met de daadwerkelijke (additionele) kosten van de opleiding. Daarmee wordt enerzijds een detailbemoeyenis van de overheid met de kostenstructuren van de instellingen vermeden, terwijl anderzijds toch sprake is van (enige) vraagregulering met het oog op de daadwerkelijke kosten van de opleiding. Via een dergelijke flexibilisering van het collegegeld, wordt het *marktmechanisme* geïntroduceerd bij het studiekeuzegedrag van de studenten. De instellingen, als aanbieders van hoger onderwijs, kunnen een keuze maken tussen het aanbieden van (relatief) arbeidsextensieve curricula tegen een lager collegegeld en intensievere leerwegen tegen een hoger collegegeld en de studenten, als vragers/afnemers van hoger onderwijs, moeten vervolgens de afweging maken in hoeverre zij de duurdere opleidingen het hogere collegegeld waard vinden en in hoeverre zij bereid zijn om hierin, met het oog op hun eigen toekomstige baten, te investeren. Uiteindelijk kan een dergelijke rationalisering van het keuzeproces, in combinatie met een grotere variatie van het aangeboden onderwijs, de doelmatigheid en de kwaliteit van het hele systeem ten goede komen.

De toegankelijkheid van het onderwijs, voor alle lagen van de bevolking, zou gewaarborgd moeten worden via het stelsel van studiefinanciering. Om uitvoeringstechnische redenen en vanwege de financiële haalbaarheid en om strategisch gedrag van studenten en van instellingen te vermijden, zou het collegegeld in deze variant via het rentedragende leningendeel kunnen lopen. Studenten worden daardoor in staat gesteld zelfstandig hun studiekeuze te bepalen; wel worden zij gedwongen om het kostenaspect van hun opleiding beter te overwegen (met het oog op hun eigen toekomstige baten). Voorzover de vrijlating van de eigen bijdrage leidt tot een groter beroep op leenfaciliteiten, kan

dit ook tot een verhoging van het sociaal risico leiden. Waar de instellingen de baten genieten van een eventuele verhoging van eigen bijdragen, zal een verhoogd sociaal risico derhalve ook ten laste van de onderwijsinstellingen moeten komen.

Bij het bovenstaande arrangement kunnen de volgende kanttekeningen geplaatst worden. De introductie van de ene op de andere dag zal niet meteen betekenen dat er sprake is van een belangrijke gedragswijziging. De instellingen, als aanbieders van het onderwijs, moeten de tijd hebben om zich te profileren en om eventueel verschillende onderwijsprodukten aan te bieden, die zich vervolgens nog op de arbeidsmarkt moeten bewijzen. De studenten, als vragers van het onderwijs, moeten de mogelijkheid krijgen (en er zichzelf voor inspannen!) om, in termen van toekomstige baten, een gefundeerde afweging tussen de verschillende opleidingen te maken.

Tevens kan worden overwogen om de marges waarbinnen het collegegeld mag variëren voornamelijk te beperken tot plus of min 50% (van 1125,- tot 3375,-). Daarmee wordt *elite-vorming* en ongelijke toegankelijkheid van bepaalde opleidingen voorkomen. Indien enige jaren ervaring is opgedaan, kan alsnog worden bezien of een verdere verruiming wenselijk is.

Voor alle opleidingen zullen wel garanties voor een minimaal kwaliteitsniveau geboden moeten worden.

Daarmee zijn nog niet alle risico's geweken die in hoofdstuk III zijn aangegeven ten aanzien van het WHW-voorstel uit 1990, maar deze risico's lijken op te wegen tegen de te behalen voordelen. Verder zou de overheid met de instellingen bestuurlijke afspraken kunnen maken over de hantering van dit instrument.

VI.3 Maatschappelijke kosten variant

Doel: een directe relatie leggen tussen de hoogte van de eigen bijdrage enerzijds en de kosten en baten voor samenleving en individu anderzijds. Hieronder worden verschillende benaderingen gegeven om deze ambitie te realiseren.

Binnen de maatschappelijke kosten en baten variant kan zowel worden gekeken naar opbrengsten en kosten voor het afzonderlijke individu, als voor de samenleving als geheel.

Onderwijs is onmiskenbaar ook een persoonlijke investering voor de individuele deelnemer, die tot uitdrukking komt in de versterking van diens maatschappelijke positie. De verhouding maatschappelijk voordeel en individueel profijt is moeilijk te kwantificeren.

In het algemeen is de stelling verdedigbaar: hoe hoger het onderwijsniveau des te meer is sprake van individueel profijt.

Het daadwerkelijk relateren van de eigen bijdrage aan de toekomstige inkomsten voor het individu wordt nog niet toegepast. Hieraan kleven vele haken en ogen, zoals ook al in de Retributienota werd onderkend:

- baten op langere termijn laten zich moeilijk inschatten door veranderingen op de arbeidsmarkt;
- de kosten die de student op korte termijn maakt door het afzien van een geregeld inkomen via betaalde arbeid (opportunity costs) zijn voor de student concreter en dienen daarom ook te worden meegewogen, evenals de lasten op langere termijn als gevolg van studieschulden;
- de vraag is of ons progressief belastingstelsel niet al een bijdrage levert aan het realiseren van deze doelstelling;
- eigen bijdrage heffing o.b.v. persoonlijk nut zal vermoedelijk leiden tot hoge eigen bijdragen voor studierichtingen waarvan de afgestudeerden een hoog inkomen verwerven, maar waarvoor ook tekorten op de arbeidsmarkt bestaan (techniek).

Vanwege deze laatste kanttekening zou als alternatief kunnen worden gekeken of in plaats daarvan mogelijk is de eigen bijdrage heffing te relateren aan de maatschappelijke opbrengsten van de studie: naarmate die hoger zijn zou het collegegeld lager kunnen worden vastgesteld en vice versa. Ook hierbij kunnen kanttekeningen worden geplaatst:

- Het probleem doet zich gelden dat maatschappelijke kosten en baten zich op langere termijn moeilijk laten voorspellen, zeker naarmate een fijnmaziger differentiatie zou worden nagestreefd. De vraag of iemand met zijn opleiding werkloos wordt (en een uitkering nodig heeft) of werk vindt (en belasting en premies zal bijdragen) laat zich per opleiding moeilijk vaststellen.
- Dat brengt het risico met zich mee van varkensmarktcycli, als studenten kiezen voor opleidingen met een laag collegegeld, waardoor het maatschappelijk nut vanzelf zou kunnen dalen, terwijl er tekorten kunnen ontstaan bij opleidingen met een hoog collegegeld. Daarbij moet bedacht worden dat er een lange tijdspanne bestaat tussen het moment waarop aspirant-studenten hun studiekeuze bepalen en het moment waarop zij daadwerkelijk de arbeidsmarkt betreden.
- Daarnaast interfereert een dergelijke vorm van eigen bijdrageheffing met het instellen van een arbeidsmarktfixus; een instrument dat in wezen hetzelfde doel dient.

Uit het voorgaande moge blijken dat indien een maatschappelijke kosten-variant wordt overwogen, deze niet te fijnmazig kan zijn.

Hiervoor zijn onvoldoende verfijnde gegevens voorhanden. Daarenboven bestaat er het risico van de varkensmarktcycli. En tenslotte leiden de meeste h.o.-opleidingen niet op voor één beroep maar voor een brede schakering aan beroepen en functies.

Op basis van deze constatering en een advies van de SER, wordt in het HOOP een andere redenering aan de orde gesteld die niet uitgaat van arbeidsmarktgegevens maar van strategische opties.

Binnen de h.o.-opleidingen valt een driedeling te constateren:

- a) Een betrekkelijk kleine groep opleidingen die in een 1op1-verhouding tot de arbeidsmarkt staan (voorbeeld: geneeskunde). Bij deze opleidingen kan een sterke sturing van de deelname worden bewerkstelligd. Bij gebrek aan kansen voor afgestudeerden kan een arbeidsmarktfixus worden gehanteerd.
- b) De SER constateert een groep opleidingen waarvan de afgestudeerden breed inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt. Binnen hun vakgebied zijn zij moeilijk te vervangen, maar zelf kunnen zij gemakkelijk elders instromen. De opleidingen hebben een hoge substitutiegraad. Het gaat hier met name om de technische richtingen.
- c) Is een tussencategorie. Deze opleidingen leiden tot redelijk breed inzetbare afgestudeerden. Er is dan ook geen 1op1-verhouding tot de arbeidsmarkt. Hierdoor is dan ook geen directe aanleiding voor restrictief beleid (zoals een arbeidsmarktfixus) of stimulerend beleid.

Het CPB noemt de stimulering van opleidingen van de tweede soort (b) een *no regret*-optie.

De eigen bijdrage systematiek zou er op basis van de driedeling als volgt uit kunnen zien:

- b) mogelijkheid van een relatief lagere eigen bijdrage ter stimulering;
- c) een vast standaardtarief;
- a) tevens een vast standaardtarief (sturing vindt door arbeidsmarktfixus plaats).

Overigens is in het HOOP deze conclusie niet getrokken wegens de behoefte aan nader onderzoek. Dit onderzoek is aangekondigd naar de gevolgen van het hanteren van een *gedifferentieerd financieel instrumentarium* waarbij naast differentiatie in collegegeldheffing ook het stelsel van studiefinanciering dient te worden betrokken.

VI.4 20 % variant

Een verhoging van de eigen bijdragen met 20% geeft voor 1998 het beeld zoals weergegeven in de onderstaande tabel. De netto-opbrengst is de opbrengst die overblijft na aftrek van de gevolgen in de inkomensbeschermende maatregelen WSF en TS.

	oud	nieuw (+20%)	meeront- vangst bruto (mln)	meerontvang- sten netto (mln)
lesgeld	1487 ²⁷	1784	145	79
cursusgeld (gemiddeld)	362	434	21	20
collegiegeld	2250	2700	145	76
totaal			311	175 (-44%)

Uit deze tabel blijkt dat bij een verhoging van de eigen bijdragen met 20%, de netto-meeropbrengst hiervan 56% bedraagt. 44% van de meeropbrengst wordt uitgekeerd als SF en TS.

Indien een netto besparing van 20 % gerealiseerd dient te worden ten opzichte van de huidige netto-opbrengst van de eigen bijdragen, dan dienen de volgende verhogingen doorgevoerd te worden.

	oud	nieuw	totaal ontvangst netto-oud (mln)	totaal ont- vangst netto-nieuw (mln)
lesgeld	1487	1800 (+21%)	416	499
cursusgeld (gemiddeld)	362	434 (+20%)	105	125
collegiegeld	2250	2785 (+24%)	451	541
totaal			972	1165 (+20%)

In deze tabel is toegerekend naar netto-meerontvangsten ten hoogte van 20% ten opzichte van de oorspronkelijke netto-ontvangsten.

Het feit dat de netto-opbrengst lager uitvalt dan de bruto-verhoging van de eigen bijdrage is het gevolg van het verschijnsel dat in paragraaf V.2.3 is beschreven. De uitgaven in de sfeer van de WSF zullen relatief meer toenemen naarmate de eigen bijdragen verder stijgen.

²⁷ Geraamd lesgeldniveau in 1998 o.b.v. 7 maanden f 1474,- en 5 maanden f 1505,-.

Ten aanzien van de 20% besparingsvariant moet worden geconstateerd dat de keuze voor een dergelijke variant ingegeven wordt door een politieke prioriteitsstelling. Hierbij is aan de orde dat de hoogte van de huidige eigen bijdragen het afgelopen decennium is toegenomen, in termen van het dekkingspercentage van zowel de onderwijskosten als het levensonderhoud.

Tevens is de grens waarbij een verdere verhoging van de eigen bijdrage voor ofwel onderwijs ofwel levensonderhoud, de toegankelijkheid van en de deelname aan het onderwijs onevenredig in gevaar brengt, niet exact aan te geven. Uiteindelijk is de afweging tussen eigen bijdrage en overheidsbekostiging terug te voeren op de weging van de individuele baten versus de maatschappelijke baten van het onderwijs.

De toepassing van een 20% besparing in combinatie met de bedrijfseconomische variant betekent het volgende.

Uitgaande van het omschreven arrangement *vrijlating van eigen bijdragen* stellen de instellingen zelf, binnen bepaalde kaders, de hoogte van het collegegeld vast.

Dit kan per instelling, per opleiding verschillen. Centrale aanwijzingen omtrent de wijze waarop een 20% extra opbrengst in de verschillende tarieven verwerkt moet worden, passen hier niet bij. Wel kan de overheid de basisbekostiging voor de verschillende opleidingen verlagen, waarna de instellingen zelf besluiten in welke mate en op welke wijze zij dit doorvertalen naar de collegegeldtarieven. Een dergelijke verlaging van de basisbekostiging is in wezen hetzelfde als hetgeen in de huidige situatie gebeurt bij een integrale verhoging van de eigen bijdrage. Verhogingen in de afgelopen jaren zijn namelijk rechtstreeks doorvertaald in een lagere bekostiging per leerling/student.

De bedrijfseconomische variant zou daarom niet belast moeten worden met een 20% besparing. Deze variant zou gekozen moeten worden op grond van andere overwegingen (zie VI.2). Indien de realiteit gebiedt om 20% te besparen via de eigen bijdragen, dan is het zuiverder om eerst de bijdragen integraal te verhogen (en dus de bekostiging te verlagen) en daarna pas de bedrijfseconomische variant te introduceren. Uiteindelijk is er sprake van hetzelfde effect op de bekostiging.

VII Conclusie

Bij dit heroverwegingsonderzoek is een aantal varianten (en subvarianten) onderzocht op het gebied van de eigen bijdragen voor het onderwijs.

Er kan een ontwikkeling worden geconstateerd waarbij de eigen bijdragen in toenemende mate een instrument worden van de onderwijsinstellingen in plaats van de rijksoverheid. Dit uit zich reeds in het feit dat de eigen bijdragen in het hoger onderwijs direct bezit zijn van de instellingen. Een dergelijke accentverschuiving hangt samen met de ontwikkeling van lumpsum-financiering en het hanteren van een bekostigingsplafond door de overheid voor afzonderlijke onderwijssectoren. Dit brengt met zich mee dat de bekostiging van de overheid en de feitelijke kosten sterker uiteen gaan lopen.

Tegen die achtergrond is met name de in dit rapport geschetste bedrijfseconomische variant relevant. In de voorgestelde benadering krijgen instellingen de mogelijkheid - al dan niet binnen een vastgestelde bandbreedte - zelf de hoogte van de eigen bijdrage vast te stellen in aanvulling op de overheidsbekostiging.

Het verste is deze ontwikkeling voortgeschreden in het hoger onderwijs. Een dergelijke bedrijfseconomische variant zou echter op den duur ook voor andere onderwijssectoren, in het bijzonder in het BVE-domein kunnen worden overwogen, naarmate ook daar bekostiging en feitelijke kosten sterker uit elkaar gaan lopen. Dat is op dit moment echter nog niet aan de orde. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de fijnmazige regeling van ongeveer 50 verschillende bekostigingstarieven op het BVE-terrein. Daardoor sluit de overheidsbekostiging nauw aan op de feitelijke onderwijskosten. Om die reden is de subwerkgroep van mening dat het wenselijk is de uitwerking van een dergelijke bedrijfseconomische variant vooralsnog te beperken tot het hoger onderwijs.

Naast de verhouding van publieke- en eigen bijdragen voor onderwijs vormt de afbakening van de bekostigingsverantwoordelijkheid tussen overheid en afnemend veld een belangrijk aandachtspunt. Op meso-niveau kan daarbij sprake zijn van uitgespaarde kosten voor het afnemend veld doordat kosten voor bedrijfsopleidingen worden afgewenteld op de samenleving. Vooralsnog zijn er geen indicaties dat een dergelijke afwenteling op grote schaal heeft plaatsgevonden.

De mogelijkheden voor pakketverkleining zijn in het onderwijsdomein relatief beperkt, vanwege de mogelijkheid van substitutie door verschuiving van de onderwijsvraag naar wel-bekostigde onderwijssoorten.

Een andere ontwikkeling is het heffen van een eigen bijdrage met als doel het afremmen van niet-beoogd gebruik van (bekostigde) onderwijsvoorzieningen, bijvoorbeeld onderwijs dat bedoeld is voor bijzondere groepen. In die gevallen kan worden overwogen de volledige kostprijs in rekening te brengen, dan wel instellingen daartoe de mogelijkheid te geven. Het gaat hierbij nadrukkelijk om specifiek beleid. Bij de vaststelling van de eigen bijdrage voor de reguliere deelname aan het onderwijs blijft het merit-good motief van toepassing.

Het onderzoek heeft geen nieuwe gezichtspunten opgeleverd die het wenselijk maken om een directe relatie te leggen tussen eigen bijdragen en noties van maatschappelijk nut met betrekking tot specifieke opleidingen. De subwerkgroep constateert dat er grote onzekerheden bestaan over de mogelijke effecten op de onderwijsdeelname van een dergelijke benadering, in het bijzonder op de studiekeuze. Hierin zou eerst meer inzicht moeten worden verkregen.

Ten aanzien van de 20% besparingsvariant moet worden geconstateerd dat de keuze voor een dergelijke variant ingegeven wordt door een politieke prioriteitsstelling. Een koppeling met de bedrijfseconomische variant zal echter belemmerend werken op een zuivere afweging van de laatstgenoemde variant.

Bijlagen

Normatieve kosten m.b.o.-studierichtingen

Onderstaande tabel geeft een indicatie van de verschillen in kosten binnen de opleidingen van het m.b.o. op basis van de normatieve kostprijzen voor personeel en exploitatie.

5000	KERNAFDELING TECHNIEK	L	6198
5019	WEG- EN WATERBOUWKUNDE	L	6027
5029	PROCES- EN LABORATORIUMTECHN.	L	7838
5059	NAUTISCHE BEROEPEN 1 JR.	L	6333
5060	NAUTISCHE BEROEPEN 2 JR.	L	7878
5061	NAUTISCHE BEROEPEN 3 JR. Z. STAGE	L	7709
5062	NAUTISCHE BEROEPEN 3 JR. M. STAGE	L	7723
5063	NAUTISCHE BEROEPEN 4 JR.	L	7719
5119	ALG. OPERATIONELE TECHNIEK	L	7721
5129	FIJNMECHANISCHE TECHNIEK	L	6352
5134	GRAFISCHE TECHNIEK	L	6693
5144	FIJNE TECHNIEK	L	7159
5159	INSTRUMENT TECHNIEK	L	7933
5174	EDELSMEDEN	L	6935
5194	HOUTBEWERKING- EN WONINGINR.	L	6605
5229	BESCHERMINGS- EN AFW. TECHNIEKEN	L	6691
5234	VLIEGTUIGTECHNIEK	L	6953
5254	MODE EN KLEDING	L	6608
5259	WEGENBOUWMACHINISTEN	L	8835
5264	BROOD- EN BANKETBAKKEN	L	6759
5269	BEDRIJFMAN.MOTORVOERTUIGEN	L	6265
5274	RECLAME- EN PRESENTATIETECHN.	L	6695
5500	KERNAFDELING TECHNIEK	K	7667
5529	BESCHERMINGS-ENAFW.TECHNIEKEN	K	8296
5531	LABORATORIUMTECHNIEK	L	7004
5535	PROCESTECHNIEK	K	9078
5564	NAUTISCHE BEROEPEN	K	9532
5579	GRAFISCHE TECHNIEK	K	8290
5584	HOUTBEWERKING- EN WONINGINR.	K	8209
5589	BROOD- EN BANKETBAKKEN	K	8348
5594	RECLAME- EN PRESENTATIETECHN.	K	8290
6500	ADMINISTRATIE	L	5293
6529	HANDEL	L	5648
6546	TOERISME EN RECREATIE II	L	5678
6549	HORECA	L	6568
6554	SLAGERIJ EN VLEESSECTOR	L	6567
6559	LEVENS MIDDELENHANDEL	L	5625
6564	TEXTIELHANDEL	L	6530
6569	ADMINISTRATIE	K	6836
6574	HANDEL	K	7290
6579	HORECA	K	8210
7500	DIENSTVERL. EN GEZONH.ZORG	L	5580
7519	MODE EN KLEDING	L	6635
7524	ASS.BEROEPEN GEZONDH.ZORG	L	7365
7529	UITERLIJKE VERZORGING	L	5579
7534	CIVIELE EN CONS.TECHN.DIENSTEN	L	5887
7539	SPORT EN BEWEGEN	L	6977
7544	VERPLEGING	L	5579
7550	DIENSTVERL. EN GEZONDHEIDSZORG	K	6984
7554	UITERLIJKE VERZORGING	K	6979
7559	CIVIELE EN CONS.TECHN.DIENSTEN	K	7290
7902	ORIENT.+SCHAKELENDE OPL.	K	6148
7920	VHBO	L	6617
7925	HAVO/MBO	L	6089
	totaal gemiddeld		6133

Lijst van gehanteerde afkortingen

<i>bbo</i>	beroepsbegeleidend onderwijs (leerlingwezen)
<i>bve</i>	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
<i>dao</i>	dag-avond onderwijs
<i>hbo</i>	hoger beroepsonderwijs
<i>ho</i>	hoger onderwijs (hbo en wo tezamen)
<i>hobek</i>	hoger onderwijs bekostiging
<i>hoop</i>	hoger onderwijs en onderzoeksplan (laatstelijk vastgesteld in 1994)
<i>dt-mbo</i>	deeltijd middelbaar beroepsonderwijs
<i>mbo</i>	middelbaar beroepsonderwijs
<i>nt2</i>	Nederlands als tweede taal
<i>ou</i>	open universiteit
<i>pgm</i>	plaatsen-geld model
<i>stoeb</i>	student op eigen benen (wetsvoorstel tot wijziging van de WSF)
<i>ts</i>	regeling tegemoetkoming studiekosten
<i>vavo</i>	voortgezet algemeen volwassenen onderwijs
<i>vbo</i>	voorbereidend beroepsonderwijs
<i>vo</i>	voortgezet onderwijs
<i>wcbo</i>	wet op het cursorisch beroepsonderwijs
<i>web</i>	wet educatie en beroepsonderwijs (in voorbereiding)
<i>whw</i>	wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
<i>wo</i>	wetenschappelijk onderwijs
<i>wsf</i>	wet op de studiefinanciering

Samenstelling subwerkgroep eigen bijdragen onderwijs

De subwerkgroep eigen bijdragen onderwijs was als volgt samengesteld:

Ministerie van O.en W.:

C.M. Berends (SFB)	voorzitter
R.H. de Bruïne (VO)	
R. Minnee (WO)	
J.W. Rienks (SFB)	secretaris
V.F.M. Severins (BVE)	
E.J. Smid (HBO)	

Ministerie van Financiën:

C.A. Birkhoff
L. Kok
R.O. Vos
E.A. de Vries

Ministerie van SZW:

C. Laan

De subwerkgroep is in het bijzonder aan de volgende personen dank verschuldigd voor hun bijdragen:

A.M. Bruggert (OenW/SFB)
F.J. de Vijlder (OenW/BB)

1	NL	B VI+W	D	BRD	G	S	F	IRL	I	L	P	GB
eigen bijdrage	ja	ja	nee	nee	nee	ja	ja	ja	ja	nee	ja	ja
studiefinanciering	beurs + lening	W: beurs + lening VI: beurs	beurs + lening	beurs 50% lening 50%	beurs + lening	beurs	beurs + lening	beurs + lening	beurs + lening	beurs + lening	beurs + lening	beurs + lening
inkomensafhankelijk	ja (basisb.: nee)	ja	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
afhankelijk van academische criteria	nee	ja	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	ja	ja
percentage direct ondersteunde studenten	100%	W: 20% VI: 23 %	100%	33% west 80% oost	7%	20%	18%	34%	2,5%	80%	10-15%	76% beurs 28% lening
afhankelijk van inkomen/ woonsituatie	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Ook voor EG-studenten?	ja, met beperkingen	ja, met beperkingen	ja, met beperkingen	ja, met beperkingen	ja, behalve NL en L	nee, tenzij op wederkerige basis	ja, met beperkingen	nee	ja, met beperkingen	ja, met beperkingen	nee, tenzij op wederkerige basis	ja, met beperkingen
studie in buitenland?	ja, met beperkingen	ja, met beperkingen	ja, met beperkingen	ja, met beperkingen	nee	nee, tenzij postdoctoraal	ja	nee	nee	ja	nee	nee
andere financiële voorzieningen?	K (tot 18), B, OV-kaart	K, B, EB gereduceerd	nee	K (tot 27), B	K, M, C	beurzen: C, reiskosten, OV, accommodatie, geen EB	uitsluiting EB (publieke sector), B, reiskosten	EB gereduceerd	K (tot 26), uitsluiting EB	K (tot 27)	reductie C, M, gratis culturele en sportvoorzieningen	teruggave van EB

¹ Bron: Eurydice.

² K: kinderbijslag, B: belastingvoordeel, M: gratis medische zorg, EB: eigen bijdrage, C: gratis cursusmateriaal.