

Vergaderjaar 2020–2021

35 797

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2021 (Achtste incidentele suppletoire begroting inzake kwijtschelding publieke schulden toeslagengeduceerden en studiefinancieringsraming)

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

A Artikelgewijze toelichting bij het wetsvoorstel

Wetsartikelen 1 tot en met 3

Wetsartikel 1

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 elk afzonderlijk bij wet vastgesteld en derhalve ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2021 wijzigingen aan te brengen in de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Normaliter wordt nieuw beleid pas in uitvoering genomen nadat de Staten-Generaal de begrotingswet heeft geautoriseerd. Omdat het kabinet, als onderdeel van de Toeslagenherstelactie, de publieke schulden van de geduceerden zo snel mogelijk wil kwijtschelden, zodat geduceerden met een schone lei verder kunnen, acht de regering het wenselijk en in het belang van het Rijk om – vooruitlopend op formele autorisatie door beide Kamers – uitvoering te geven aan de in deze achtste Incidentele Suppletoire Begroting opgenomen maatregelen. Over de beleidsmatige inhoud van deze incidentele suppletoire begroting zijn de Staten-Generaal eerder geïnformeerd per «Kamerbrief over hersteloperatie kinderopvangtoeslag t.b.v. debat 19 januari» (Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 773) van 18 januari 2021. Hierin staat dat alle openstaande schulden die geduceerde ouders nog hebben, worden kwijtgescholden. Dit geldt ook voor andere publieke schuldeisers dan de Belastingdienst, waaronder DUO. De geraamde kwijtscheldingen van studieschulden en de bijbehorende uitvoeringskosten bij DUO komen per saldo neer op € 227,5 miljoen. Naast deze maatregel worden de bijstellingen op artikel 11, 12 en 13 in deze achtste Incidentele Suppletoire Begroting opgenomen. Deze bijstellingen zijn grotendeels het gevolg van de grotere instroom leerlingen en studenten.

Met het voorgaande wordt gehandeld conform artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016.

De in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht.

Wetsartikel 2

De vaststelling van de begrotingsstaat geschiedt in duizenden euro's.

Wetsartikel 3

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van deze wet.

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

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

B Begrotingstoelichting

1. Inhoudelijke toelichting

Dit onderdeel van de memorie van toelichting bestaat uit een inhoudelijk deel en een artikelsgewijs deel. Per beleidsartikel wordt een overzicht van de wijzigingen gegeven, inclusief toelichting. Daarbij worden mutaties groter of gelijk aan onderstaande staffel toegelicht:

Omvang begrotingsartikel	Beleidsmatige mutaties	Technische mutaties
(stand ontwerpbegroting in € miljoen)	(ondergrens in € miljoen)	(ondergrens in € miljoen)
< 50	1	2
=> 50 en < 200	2	4
=> 200 < 1.000	5	10
=> 1.000	10	20

In de «Kamerbrief over hersteloperatie kinderopvangtoeslag t.b.v. debat 19 januari» (Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 773) van 18 januari 2021 is gemeld dat als gevolg van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag is besloten om DUO-schulden kwijt te schelden van de gedupeerden. Alle op 1 januari 2021 openstaande leningen en schulden van de gedupeerde ouder en zijn/haar eventuele toeslagpartner worden in beginsel kwijtgescholden. Ook schulden die op 1 januari 2021 nog niet openstonden, maar die later vastgesteld worden en betrekking hebben op jaren tot en met 2020 worden kwijtgescholden. Schulden die het gevolg zijn van ernstig misbruik worden niet kwijtgescholden, hieronder valt in ieder geval de bestuurlijke boete voor onrecht ontvangen uitwonende beurs.

De verwachting is dat het om ongeveer 25.000 gedupeerde ouders gaat, exclusief partners. Op basis van de reeds bekende schuldbedragen van de gedupeerden is een extrapolatie gemaakt waarbij wordt uitgekomen op per saldo een verwacht bedrag aan kwijtscheldingen van ongeveer € 225,0 miljoen.

Voor het uitvoeren van deze operatie zijn de verwachte uitvoeringskosten bij DUO € 2,5 miljoen.

Daarnaast worden artikel 11, 12 en 13 per saldo met € 663,2 miljoen incidenteel en per saldo met € 174,8 miljoen structureel verhoogd. Deze bijstellingen zijn grotendeels het gevolg van de grotere instroom van leerlingen en studenten.

Via deze achtste Incidentele Suppletoire Begroting wordt per saldo € 890,7 miljoen incidenteel en per saldo met € 174,8 miljoen structureel aan de OCW-begroting toegevoegd.

2. Budgettaire consequenties beleidsartikelen

Beleidsartikel 11. Studiefinanciering

Tabel 1 Budgettaire gevolgen van beleid art. 11 (bedragen x € 1.000)

	Vastge- stelde begroting incl. NvW, amende- menten ¹	Mutaties 8e ISB 2021	Stand 8e ISB 2021	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025
Verplichtingen	4.777.408	310.258	5.087.666	266.733	282.699	266.527	253.385
Totale uitgaven	4.777.408	310.258	5.087.666	266.733	282.699	266.527	253.385
<i>waarvan juridisch verplicht (%)</i>							
Inkomensoverdracht	1.587.710	306.453	1.894.163	101.734	78.096	91.927	113.299
Basisbeurs gift (R)	594.397	48.407	642.804	10.026	13.885	12.538	14.342
Aanvullende beurs gift (R)	713.061	13.970	727.031	29.828	43.400	42.174	46.642
Reisvoorziening gift (R)	27.293	- 9.953	17.340	63.277	22.305	38.780	53.948
Caribisch Nederland gift (R)	3.363	- 512	2.851	- 523	- 524	- 524	- 524
Overige uitgaven (R)	249.596	254.541	504.137	- 874	- 970	- 1.041	- 1.109
Leningen	3.051.863	51	3.051.914	163.699	203.434	174.014	140.052
Basisbeurs prestatiebeurs (NR)	- 368.918	- 42.376	- 411.294	5.938	10.928	279	- 12.052
Aanvullende beurs prestatiebeurs (NR)	89.366	37.633	126.999	43.392	49.315	40.919	25.425
Reisvoorziening (NR)	107.360	36.497	143.857	48.720	52.639	36.004	21.089
Rentedragende lening (NR)	2.807.246	4.252	2.811.498	85.416	106.844	110.066	116.653
Collegegeldkrediet (NR)	333.365	- 10.323	323.042	8.331	13.289	17.627	21.013
Leven lang leren krediet (NR)	42.771	- 9.771	33.000	- 9.808	- 9.843	- 9.876	- 9.909
Overige uitgaven (NR)	40.673	- 15.861	24.812	- 18.290	- 19.738	- 21.005	- 22.167
Bijdrage aan agentschappen	137.835	3.754	141.589	1.300	1.169	586	34
Dienst Uitvoering Onderwijs	137.835	3.754	141.589	1.300	1.169	586	34
Ontvangsten	1.005.737	142.252	1.147.989	148.993	153.858	140.044	127.759
Ontvangsten (R)	98.882	- 15.430	83.452	- 26.319	- 27.938	- 35.726	- 41.263
Ontvangen rente (R)	68.453	- 12.182	56.271	- 23.111	- 24.762	- 32.580	- 38.244
Overige ontvangsten (R)	30.429	- 3.468	26.961	- 3.428	- 3.396	- 3.366	- 3.239
Ontvangsten Caribisch Nederland (R)	0	220	220	220	220	220	220
Ontvangsten (NR)	906.855	157.682	1.064.537	175.312	181.796	175.770	169.022
Terugontvangen lening (NR)	906.855	157.682	1.064.537	175.312	181.796	175.770	169.022

¹ Hierin zijn de vorige 7 Incidentele Suppletoire Begrotingen al verwerkt. Kamerstukken II 2020/21, 35682; Kamerstukken II 2020/21, 35696; Kamerstukken II 2020/21, 35716; Kamerstukken II 2020/21, 35735; Kamerstukken II 2020/21, 35739; Kamerstukken II 2020/21, 35740; Kamerstukken II 2020/21, 35776.

Toelichting: R = relevant, NR = niet-relevant

Toelichting

Toelichting instrumenten (algemeen):

Het onderscheid relevant en niet-relevant is in onderstaande toelichting als uitgangspunt genomen. Relevant betekent relevant voor het begrotingstekort/EMU-saldo. De relevante uitgaven worden hoofdzakelijk gevormd door studiefinanciering die meteen als gift wordt toegekend en door de omzetting van uitgekeerde prestatiebeurs in gift (na behalen van het diploma binnen 10 jaar). Onder de niet-relevante uitgaven vallen vooral de betalingen van prestatiebeurzen (zolang die nog niet omgezet zijn in een gift) en verstrekte rentedragende leningen.

De relevante ontvangsten worden vooral gevormd door de ontvangen rente op verstrekte studieleningen. De niet-relevante ontvangsten betreffen hoofdzakelijk aflossingen op de hoofdsom van rentedragende leningen.

Toelichting mutaties:

Uitgaven

De totale uitgaven op artikel 11 worden met € 310,3 miljoen naar boven bijgesteld. Het betreft een bijstelling van de inkomensoverdrachten naar boven van € 306,5 miljoen, een bijstelling omhoog van de leningen met € 0,1 miljoen en een bijstelling omhoog van het budget voor de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) met € 3,8 miljoen. Hieronder wordt per instrument toegelicht hoe de bijstellingen tot stand zijn gekomen.

Toelichting per instrument:

Inkomensoverdrachten

De relevante uitgaven worden met € 306,5 miljoen verhoogd. Dit bestaat uit de volgende elementen:

- De uitgaven aan de basisbeurs worden per saldo met € 48,4 miljoen verhoogd. Dit betreft met name de bijstelling omhoog van € 43,2 miljoen op de omzettingen. In het mbo zijn de omzettingen € 2,6 miljoen hoger dan geraamd en in het ho zijn de omzettingen € 40,7 miljoen hoger dan geraamd. Het grootste deel van omzettingen vinden in januari plaats, voor 2021 zijn deze uitgaven al bekend. Daarnaast zijn de uitgaven aan basisbeurs die direct als gift uitgekeerd wordt € 5,2 miljoen hoger, als gevolg van een hoger dan geraamd aantal studenten in het mbo;
- De relevante uitgaven aan de aanvullende beurs worden per saldo met € 14,0 miljoen verhoogd. De uitgaven aan aanvullende beurs die direct als gift wordt uitgekeerd zijn, als gevolg van de hogere referentieraming, omhoog bijgesteld met € 22,2 miljoen. Verder betreft dit lagere omzettingen dan geraamd (€ 8,2 miljoen);
- De reisvoorziening wordt per saldo met € 10,0 miljoen verlaagd. Hier liggen de volgende verklaringen aan ten grondslag:
- Het budget kosten ov-contract is met € 37,7 miljoen verhoogd. Dit is het gevolg van de definitieve vergoeding (afrekening) over 2020. In 2020 waren er met name hogere aantallen studenten dan geraamd wat een tegenvaller oplevert in 2021;
- De uitgaven aan de reisvoorziening gift is met € 2,2 miljoen verhoogd als gevolg van de hogere aantallen in de referentieraming;
- De omzettingen van prestatiebeurs in gift zijn per saldo met € 5,4 miljoen omlaag bijgesteld op basis van realisatiegegevens;
- De bijdrage studerende aan OV is met € 44,4 miljoen naar beneden bijgesteld. Dit betreft een tegenboeking waarmee voorkomen wordt dat de waarde van de ov-kaart dubbel geboekt wordt (enerzijds door toekenning aan de student, anderzijds door de betaling aan de ov-bedrijven). Doordat het een tegenboeking betreft, betekent deze negatieve mutatie dus eigenlijk een hoger bedrag aan toekenningen. Dit wordt veroorzaakt door hoger geraamde aantallen in de referentieraming;
- Het budget voor Caribisch Nederland is met € 0,5 miljoen verlaagd op basis van realisatiegegevens;
- De relevante overige uitgaven worden in 2021 per saldo met € 254,5 miljoen verhoogd. Dit betreft voornamelijk een bijstelling van € 250,0 miljoen in 2021 voor de geraamde kwijtscheldingen van studieschulden die het gevolg zijn van de kinderopvangtoeslagaffaire. De reguliere kwijtscheldingen zijn daarop over 2022 tot en met 2026 jaarlijks met € 5,0 miljoen (in totaal € 25,0 miljoen) naar beneden bijgesteld. Naar verwachting vinden er in toekomst minder kwijtscheldingen plaats door de kwijtscheldingsactie van de kinderopvangtoe-

slagaffaire. Daarnaast worden de relevante overige uitgaven in 2021 met € 4,5 miljoen omhoog bijgesteld op basis van realisatiegegevens.

Leningen

De niet relevante uitgaven worden per saldo met € 0,1 miljoen verhoogd. Dit bestaat uit de volgende onderdelen:

- De niet-relevante uitgaven aan de basisbeurs worden met € 42,4 miljoen omlaag bijgesteld. Dit betreft allereerst de toekenningen prestatiebeurs. Deze worden omhoog bijgesteld met € 8,9 miljoen vanwege de hogere aantallen studenten, met name in het mbo. Tevens bevat deze post de tegenboeking van de omzettingen van prestatiebeurs in gift. Dit budget is met € 43,2 miljoen omlaag bijgesteld. Tot slot zijn de omzettingen naar lening met € 8,0 miljoen naar beneden bijgesteld;
- De niet-relevante uitgaven aanvullende beurs zijn met € 37,6 miljoen naar boven bijgesteld. Dit betreft voornamelijk een bijstelling omhoog van € 35,3 miljoen op de toekenningen prestatiebeurs, als gevolg van de hogere aantallen studenten. De omzettingen van prestatiebeurs naar gift, die hier tegen geboekt worden, worden omhoog bijgesteld met € 8,2 miljoen (dit betreffen dus minder omzettingen in gift). De omzettingen naar lening, die hier worden tegen geboekt, zijn omlaag bijgesteld met € 5,9 miljoen;
- De niet-relevante uitgaven aan het OV worden met € 36,5 miljoen naar boven bijgesteld. Dit betreft voornamelijk hogere toekenningen prestatiebeurs, € 42,7 miljoen, als gevolg van hogere aantallen studenten. Daarnaast zijn de omzettingen naar gift € 5,4 miljoen hoger. Aangezien de omzettingen op deze post negatief worden tegengeboekt, betekent dit dat er minder reisvoorziening naar gift zal worden omgezet. Tot slot zijn de omzettingen naar lening juist met € 11,5 miljoen omlaag bijgesteld;
- De uitgaven op de post rentedragende lening (NR) zijn per saldo omhoog bijgesteld met € 4,3 miljoen. Enerzijds zijn de uitgaven aan de rentedragende lening met € 21,2 miljoen naar beneden bijgesteld. Als gevolg van de hogere aantallen studenten zullen er naar verwachting meer lenende studenten zijn dan eerder begroot. Daarentegen is er een dalende trend in het percentage leners wat zorgt voor lagere uitgaven aan de rentedragende lening. Dit laatste effect is groter waardoor de uitgaven per saldo lager zijn dan begroot. Deze post betreft anderzijds de tegenboeking van de post omzettingen naar lening, die met € 25,4 miljoen naar boven is bijgesteld;
- De uitgaven aan het collegegeldkrediet zijn verlaagd met € 10,3 miljoen. Deze bijstelling komt, evenals bij de rentedragende lening, door de dalende trend in het percentage studenten dat naar verwachting gebruik gaat maken van het krediet;
- Het budget voor het levenlanglerenkrediet wordt met € 9,8 miljoen omlaag bijgesteld op basis van realisatiegegevens. Er wordt minder gebruik gemaakt van het krediet dan verwacht;
- De niet-relevante overige uitgaven zijn met € 15,9 miljoen omlaag bijgesteld op basis van realisatiegegevens.

Bijdrage aan agentschappen

Het budget voor de Dienst Uitvoering Onderwijs wordt per saldo met € 3,8 miljoen verhoogd. Als gevolg van de hogere volumes uit de referentieraming wordt het budget met € 1,3 miljoen verhoogd. Daarnaast wordt dit budget incidenteel verhoogd met € 2,5 miljoen voor de geraamde uitvoeringskosten bij DUO voor het uitvoeren van de kwijtscheldingen en alles wat daarmee samenhangt als gevolg van de kinderopvangtoeslagaffaire.

Ontvangsten

De ontvangsten worden met € 142,3 miljoen verhoogd. Dit wordt veroorzaakt door een daling van de relevante ontvangsten van € 15,4 miljoen en een stijging van de niet-relevante ontvangsten met € 157,7 miljoen.

- De relevante ontvangsten worden omlaag bijgesteld met € 15,4 miljoen. Dit wordt veroorzaakt door:
 - Rente ontvangsten: deze post is met € 12,2 miljoen verlaagd. Dit betreft lagere rente ontvangsten als gevolg van de lage rente.
 - Overige ontvangsten: deze post is met € 3,2 miljoen verlaagd op basis van realisatiegegevens.
- De niet-relevante ontvangsten worden gevormd door de terugontvangen lening en worden omhoog bijgesteld met € 157,7 miljoen op basis van realisatiegegevens. Dit is het gevolg van hogere dan verwachte termijn ontvangsten en extra ontvangsten (ontvangsten bovenop de reguliere termijnontvangsten).

Beleidsartikel 12. Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten

Tabel 2 Budgettaire gevolgen van beleid art. 12 (bedragen x € 1.000)

	Vastgestelde begroting incl. NvW, amendementen ¹	Mutaties 8e ISB 2021	Stand 8e ISB 2021	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025
Verplichtingen	72.432	- 6.324	66.108	- 5.194	- 4.593	- 3.669	- 2.818
Totale uitgaven	72.432	- 6.324	66.108	- 5.194	- 4.593	- 3.669	- 2.818
<i>waarvan</i> juridisch verplicht (%)							
Inkomenoverdracht	69.903	- 6.309	63.594	- 5.180	- 4.590	- 3.689	- 2.891
Minderjarige deelnemers bol (R)	0	0	0	0	0	0	0
Tegemoetkoming lerarenopleiding (tlo) (R)	3.909	- 341	3.568	- 341	- 341	- 341	- 341
Deeltijd vo (R)	2.597	- 644	1.953	- 644	- 644	- 644	- 644
Volwassenenonderwijs (vavo) (R)	4.758	- 377	4.381	414	769	896	984
Meerderjarige scholieren vo (R)	55.235	- 5.372	49.863	- 4.937	- 4.641	- 3.835	- 3.115
Meerderjarige scholieren vso (R)	3.404	425	3.829	328	267	235	225
Leningen	0	14	14	14	14	14	14
STOEB/ALR (NR)	0	14	14	14	14	14	14
Bijdrage aan agentschappen	2.529	- 29	2.500	- 28	- 17	6	59
Dienst Uitvoering Onderwijs	2.529	- 29	2.500	- 28	- 17	6	59
Ontvangsten	3.167	- 984	2.183	- 929	- 888	- 844	- 809
Minderjarige deelnemers bol (R)	0	0	0	0	0	0	0
Tegemoetkoming lerarenopleiding en deeltijd vo (R)	327	- 42	285	- 42	- 42	- 42	- 42
Meerderjarige scholieren v(s)o en vavo (R)	2.840	- 942	1.898	- 887	- 846	- 802	- 767

¹ Hierin zijn de vorige 7 Incidentele Suppletore Begrotingen al verwerkt. Kamerstukken II 2020/21, 35682; Kamerstukken II 2020/21, 35696; Kamerstukken II 2020/21, 35716; Kamerstukken II 2020/21, 35735; Kamerstukken II 2020/21, 35739; Kamerstukken II 2020/21, 35740; Kamerstukken II 2020/21, 35776.

Toelichting: R = relevant, NR = niet-relevant

Toelichting

Uitgaven

De uitgaven aan de WTOS worden per saldo met € 6,3 miljoen verlaagd. Dit betreft een bijstelling omlaag van € 6,3 miljoen op de inkomensoverdrachten. Hieronder zal per instrument worden toegelicht wat de oorzaken van de bijstellingen zijn.

Toelichting per instrument:

Inkomensoverdracht

De raming wordt per saldo met € 6,3 miljoen verlaagd. De uitgaven zijn naar beneden bijgesteld door een lager aantal WTOS-gerechtigden dan geraamd. Daarnaast zijn de uitgaven verder naar beneden bijgesteld op basis van realisatiegegevens.

Ontvangsten

Het ontvangstenbudget wordt met € 1,0 miljoen verlaagd op basis van realisatiegegevens.

Beleidsartikel 13. Lesgeld

Tabel 3 Budgettaire gevolgen van beleid art. 13 (bedragen x € 1.000)

	Vastge- stelde begroting incl. NvW, amende- menten ¹	Mutaties 8e ISB 2021	Stand 8e ISB 2021	Mutatie 2022	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025
Verplichtingen	13.997	41	14.038	117	185	151	102
Totale uitgaven	13.997	41	14.038	117	185	151	102
<i>waarvan juridisch verplicht (%)</i>	100%						
Bijdrage aan agentschappen	13.997	41	14.038	117	185	151	102
Dienst Uitvoering Onderwijs	13.997	41	14.038	117	185	151	102
Ontvangsten	172.018	16.725	188.743	25.967	31.006	20.694	12.066

¹ Hierin zijn de vorige 7 Incidentele Suppletore Begrotingen al verwerkt. Kamerstukken II 2020/21, 35682; Kamerstukken II 2020/21, 35696; Kamerstukken II 2020/21, 35716; Kamerstukken II 2020/21, 35735; Kamerstukken II 2020/21, 35739; Kamerstukken II 2020/21, 35740; Kamerstukken II 2020/21, 35776.

Toelichting

Ontvangsten

Het ontvangstenbudget wordt met € 16,7 miljoen verhoogd op basis van de hogere gerealiseerde lesgeldontvangsten in 2020.