

Vergaderjaar 2017–2018

34 911

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de introductie van een grondslag voor de verlaging van het wettelijk collegegeld voor groepen van studenten (verlaagd wettelijk collegegeld)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 maart 2018 en het nader rapport d.d. 16 maart 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 februari 2018, no. 2018000238, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de introductie van een grondslag voor de verlaging van het wettelijk collegegeld voor groepen van studenten (verlaagd wettelijk collegegeld), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur (amvb) een verlaagd wettelijk collegegeld kan worden vastgesteld. Daarbij kan zowel qua hoogte als qua doelgroep worden gedifferentieerd naar opleiding, leerjaar, inrichting van de opleiding en instroomcohort. Het voornemen is om het collegegeld voor nieuwe studenten in het eerste jaar te halveren en het collegegeld voor studenten die kiezen voor een lerarenopleiding ook in het tweede jaar te halveren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. Hoewel het wetsvoorstel alleen de bevoegdheid introduceert om verlaagd wettelijk collegegeld te heffen, komt de motivering van het wetsvoorstel overeen met de concrete maatregelen die in de amvb zullen worden

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

opgenomen. Bij haar beoordeling van het wetsvoorstel zal de Afdeling dan ook de motivering van die voorgenomen maatregelen betrekken. Wat betreft de beoogde halvering van het collegegeld voor alle eerstejaars is het niet duidelijk voor welk probleem het voorstel een oplossing wil bieden. Voorts is de effectiviteit van zowel de beoogde generieke maatregel als de maatregel voor studenten aan lerarenopleidingen onvoldoende duidelijk. Ten slotte leidt de gekozen wijze van uitvoering tot bezwaren die wellicht vermeden zouden kunnen worden indien wordt gekozen voor een latere invoeringsdatum.

Hoewel het wetsvoorstel mede is beoordeeld in het licht van de beoogde maatregelen, behoudt de Afdeling zich de mogelijkheid voor om bij de advisering over de amvb terug te komen op de aspecten die in het onderhavige advies reeds aan de orde zijn gekomen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 februari 2018, nr. 2018000238, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 maart 2018, nr. W05.18.0016/l, bied ik U hierbij aan.

1. Probleemanalyse en effectiviteit en doelmatigheid van de maatregel

a. Aard en omvang van het probleem

Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke basis op grond waarvan bij amvb voor bepaalde groepen studenten in het hoger onderwijs het wettelijk collegegeld kan worden verlaagd, met als doel de toegankelijkheid van het hoger onderwijs – in het bijzonder van lerarenopleidingen – te vergroten.

Hiertoe zal in de eerste plaats worden voorzien in een halvering van het wettelijk collegegeld voor eerstejaars bachelor- en associate degree-studenten die bekostigd hoger onderwijs volgen. Volgens de toelichting kent Nederland een toegankelijk hoger-onderwijsstelsel, maar kan de toegankelijkheid nog worden verbeterd. Dit geldt in het bijzonder voor specifieke groepen die (mede) om financiële redenen besluiten niet te gaan studeren, zoals mbo-leerlingen van wie de ouders niet hebben gestudeerd. Door het collegegeld voor iedereen te halveren, wordt aan de groep potentiële studenten die de hoogte van het collegegeld ervaart als een belemmering om te gaan studeren een extra zetje gegeven, aldus de toelichting. In de tweede plaats zal worden voorzien in een halvering van het collegegeld voor eerste- en tweedejaarsstudenten aan een lerarenopleiding. Hiermee wordt beoogd de toegankelijkheid van lerarenopleidingen te vergroten, zodat meer studenten voor deze opleidingen kunnen worden geworven en kan worden voorkomen dat studenten «switchen» naar een andere opleiding. Op die manier zou het lerarentekort worden teruggedrongen.

Over (het behoud van) de toegankelijkheid van het hoger onderwijs is tijdens de parlementaire behandeling van de Wet studievoorschot hoger onderwijs uitgebreid van gedachten gewisseld: invoering van het studievoorschot onder gelijktijdige vermindering van de studiebeurs (leenstelsel) zou geen afbreuk mogen doen aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.² Inmiddels zijn twee rapportages verschenen. Uit de meest recente studievoorschotmonitor blijkt dat de instroom in het hoger onderwijs na de invoering van het leenstelsel is hersteld: na een (verwachte) achteruitgang in het eerste jaar is het aantal inschrijvingen

² Kamerstukken II 2014/15, 24 724, nr. 139.

vrijwel op het oude niveau terug.³ Voorts blijkt dat het aantal studenten dat bij DUO een lening afsluit is gestegen, waarbij overigens maar een klein deel het maximaal toegestane bedrag leent. Volgens de studievoorschotmonitor is het leenedrag van zowel hbo- als wo-studenten door de invoering van het studievoorschot niet noemenswaardig veranderd.⁴

Wat betreft het lerarentekort wijzen recente ramingen op een oplopend tekort aan leraren in het primair en in het voortgezet onderwijs. In 2022 wordt in het primair onderwijs een tekort van ongeveer 4.100 fte verwacht, tegen ongeveer 700 fte in het voortgezet onderwijs.⁵ Om het lerarentekort te beteugelen is een «plan van aanpak lerarentekort» opgesteld, dat verschillende maatregelen noemt om het lerarentekort aan te pakken.⁶ Het plan van aanpak ziet onder meer op het verhogen van de in-, door- en uitstroom van de lerarenopleidingen, het bevorderen van zij-instroom, het behoud van leraren voor het onderwijs, het activeren van de «stille reserve» aan leraren en het verbeteren van de beloning en het carrièreperspectief.⁷

De Afdeling onderschrijft het grote belang van toegankelijk hoger onderwijs. Zij merkt evenwel op dat het wetsvoorstel en de toelichting daarbij – voor zover het de generieke, alle studenten bestrijkende maatregel betreft – op twee gedachten hinken. Enerzijds wordt gesteld dat het hoger-onderwijsstelsel in Nederland toegankelijk is en dat alleen specifieke groepen – met name mbo-leerlingen – zich door financiële motieven laten weerhouden om (door) te studeren. Anderzijds wordt een maatregel voorgesteld, op grond waarvan alle eerstejaars studenten profiteren van een collegegeldverlaging. Indien zich voor de meeste (potentiële) studenten kennelijk geen knelpunten met betrekking tot de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voordoen, is het de vraag voor welk probleem een dergelijke generieke maatregel een oplossing beoogt te bieden. Volgens de toelichting is de maatregel vooral bedoeld ter ondersteuning van de groep potentiële studenten die nu niet van plan is om te gaan studeren vanwege de hoogte van het collegegeld, maar een andere beslissing zou nemen als het collegegeld voor het eerste jaar zou worden gehalveerd. Op de omvang van deze groep wordt niet ingegaan, al doet de toelichting vermoeden dat die omvang niet substantieel is: er schrijven zich immers ongeveer evenveel studenten voor het hoger onderwijs in als vóór de invoering van het leenstelsel het geval was, en van deze groep leent maar een klein deel maximaal. Ook in zoverre rijst de vraag welk probleem met de voorgestelde generieke maatregel wordt opgelost.

Voorts onderschrijft de Afdeling het grote belang van het terugdringen van het lerarentekort. Daarbij merkt zij op dat de oorzaak van het lerarentekort niet slechts is gelegen in een onvoldoende in- en doorstroom naar lerarenopleidingen, maar dat hieraan ook diverse andere redenen ten grondslag liggen, zoals de kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden en het carrièreperspectief, alsmede de grootschalige uitval van leerkrachten. Uit het «plan van aanpak lerarentekort» blijkt dat een combinatie van hierop gerichte maatregelen nodig is om het lerarentekort

³ Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 164. In het collegejaar 2016/17 schreven zich ongeveer 99.000 eerstejaars hbo-studenten in (ruim 5.000 meer dan het jaar daarvoor) en ongeveer 47.000 eerstejaars wo-studenten (ruim 3.000 meer dan het jaar ervoor); Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 162.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 24 724, nr. 164, blz. 17.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 27 923, nr. 281.

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 27 923, nr. 245. Dit plan bouwt voort op de Lerarenagenda 2013–2020 (Kamerstukken II 2013/14, 27 923, nr. 171).

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 27 923, nr. 244, blz. 4.

terug te dringen. Ook maatregelen die erop zijn gericht dat eenmaal werkende leraren de sector niet weer verlaten, zijn daarbij van groot belang.

In de toelichting worden geen overwegingen gewijd aan de betekenis van de voorgenomen maatregel in het bredere perspectief van het terugdringen van het lerarentekort en hoe deze maatregel zich verhoudt tot andere aspecten dan werving voor de lerarenopleiding die bepalend zijn voor het oplossen van dit tekort. Het is de Afdeling bovendien niet duidelijk in hoeverre een verband bestaat tussen het lerarentekort en de hoogte van het collegegeld voor lerarenopleidingen. Voor zover een halvering van het wettelijk collegegeld gedurende de eerste twee jaar er al toe zou leiden dat zich meer studenten voor lerarenopleidingen inschrijven, is niet inzichtelijk gemaakt in hoeverre hiermee een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan het terugdringen van het lerarentekort. De halvering brengt immers niet noodzakelijkerwijs met zich dat studenten die aan een lerarenopleiding beginnen, deze opleiding afronden, in het onderwijs zullen gaan werken en dat zullen blijven doen.

Een wetsvoorstel ter bevordering van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, vereist dat aard en omvang van het probleem helder zijn, zodat beoordeeld kan worden in hoeverre de voorgestelde regeling bijdraagt aan de oplossing daarvan. Gelet op het voorgaande is het de Afdeling onvoldoende duidelijk voor welk probleem het wetsvoorstel – voor zover dat voorziet in een generieke maatregel – een oplossing beoogt te bieden. Voor zover het voorstel zich richt op de potentiële studenten van lerarenopleidingen, acht de Afdeling niet aangetoond dat de hoogte van het collegegeld voor veel studenten een drempel vormt om voor een lerarenopleiding te kiezen.

b. Doelmatigheid en effectiviteit van de maatregel

Volgens de toelichting zullen de kosten van de bij amvb uit te werken maatregelen vanaf 2023 structureel € 175 miljoen bedragen. De voorgenomen halvering van het wettelijk collegegeld geldt voor alle studenten die voor het eerst gaan studeren, dus óók voor de groep die zich zonder de invoering van de maatregel toch voor het hoger onderwijs zou inschrijven (in 2017: 146.000). Deze aanpak leidt ertoe dat het grootste deel van de met de maatregel verbonden uitgaven terecht komt bij studenten die toch al zouden gaan studeren, terwijl vermoedelijk slechts een klein deel terecht komt bij de groep voor wie het nu juist is bestemd, namelijk de groep die zonder de halvering niet zou gaan studeren. Dit betekent tevens dat de kosten van de maatregel, afgezet tegen het extra aantal studenten dat door de maatregel besluit alsnog te gaan studeren, waarschijnlijk relatief hoog zijn. De Afdeling acht deze aanpak niet doelmatig.

Voor zover het wetsvoorstel voorts is bedoeld om in het bijzonder specifieke groepen een extra zetje te geven, wijst de Afdeling erop dat het financiële voordeel dat eerstejaars studenten van de voorgenomen maatregel hebben (€ 1.030; of € 2.060 voor de eerste twee jaren in de lerarenopleidingen) beperkt is, gelet op de gemiddelde kosten van een studie (ongeveer € 58.500 voor een uitwonende student).⁸ Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarop de verwachting van de regering is gebaseerd dat dit beperkte financiële voordeel ertoe zal leiden dat zich daadwerkelijk meer studenten uit de bedoelde specifieke groepen zullen inschrijven, temeer nu uit de studievoorschotmonitor blijkt dat met name afkomst en achtergrond hierbij een rol spelen. Doordat geen inzicht wordt geboden in de verhouding tussen de omvang van de groep studenten die

⁸ Een uitwonende student is per maand ongeveer € 1.216,- kwijt aan kosten voor de studie en het levensonderhoud. Bron: <https://www.nibud.nl/consumenten/wat-kost-studeren/>.

vanwege de hoogte van het collegegeld afziet van een studie en de totale kosten van de maatregel, wordt onvoldoende duidelijk in hoeverre het voorstel, in het licht van andere doeleinden zoals kwaliteitsverhoging en het terugdringen van het lerarentekort, doelmatig is en een daadwerkelijke bijdrage zal leveren aan het verbeteren van de kansengelijkheid in de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.

c. Conclusie

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel te heroverwegen. In verband daarmee dienen in ieder geval de noodzaak, de effectiviteit en de doelmatigheid van de voorgenomen maatregelen dragend te worden gemotiveerd.

1. Probleemanalyse en effectiviteit en doelmatigheid van de maatregel

Hieronder wordt ingegaan op de punten a, b en c tezamen, waarbij de reactie op enerzijds de generieke maatregel en anderzijds de maatregel voor de lerarenopleidingen voor de inzichtelijkheid afzonderlijk zijn opgenomen.

Generieke maatregel

Het kabinet ziet net als de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in de onderzoeksresultaten – beschreven in de studievoorschotmonitor⁹ – dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs is behouden met de invoering van de Wet studievoorschot hoger onderwijs. Dat neemt echter niet weg dat het bedrag van het volledig wettelijk collegegeld, voor studiejaar 2018–2019 vastgesteld op € 2.060, voor aankomend studenten een fors bedrag is. Hoewel de toegankelijkheid dus op zichzelf geen probleem vormt, is het kabinet in het regeerakkoord wel een maatregel overeengekomen die de toegankelijkheid verder kan verbeteren.

Anders dan de Afdeling in haar advies beschrijft, is het kabinet van mening dat onderhavig voorstel, hoewel in het bijzonder waardevol voor een specifieke doelgroep, ook generiek van waarde is. Zoals hierboven beschreven, is de drempelverlaging voor iedereen betekenisvol. De toegankelijkheid van het hoger onderwijs kan met de in het onderhavige wetsvoorstel voorgenomen investering worden verbeterd. Net als bij eerder ingevoerde toegankelijkheidsmaatregelen, gaat het ook bij onderhavig voorstel om een kwalitatieve doelstelling. Dat gold bijvoorbeeld ook voor de 1 mei aanmelddatum; het verplicht stellen van (het aanbieden van) studiekeuzeactiviteiten en de lancering van de studiekeuze website studiekeuze123.nl. Ook de website studeermeteenplan.nl – de centrale website waarop via een persoonlijk studieplan met rekentools en checklists de stap naar het vervolgonderwijs wordt ondersteund; de financiering van zogenoemde Studentlabs waarin door studenten plannen zijn ontwikkeld voor de verbetering van de doorstroom van mbo naar hbo, die met subsidie van OCW worden uitgevoerd; en de studiebijsluiters met informatie over onder meer arbeidsmarktperspectief van een opleiding hebben een dergelijke kwalitatieve doelstelling. De verlaging van het wettelijk collegegeld past ook binnen de verdragsrechtelijke inspanningsverplichting die Nederland heeft om te zorgen voor een zo laag mogelijk collegegeld.¹⁰

⁹ Monitor beleidsmaatregelen 2016–2017, Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 164.

¹⁰ Artikel 13, tweede lid, onder c, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

De halvering van het collegegeld voor alle *eerstejaars studenten* verlaagt de drempel voor de toegang tot het hoger onderwijs. Dat zorgt er voor alle studenten voor dat zij ruim € 1.000 minder zelf hoeven te financieren. Studenten die zijn aangewezen op een studielening bouwen een lagere studieschuld op doordat zij dat bedrag niet hoeven te lenen. Studenten voor wie dat niet geldt, hoeven die ruim € 1.000 niet van hun ouders te vragen, van de spaarrekening te halen of hoeven daarvoor niet de inkomsten uit een (bij)baan in te zetten. Het is een betekenisvol bedrag en het is in de ogen van het kabinet goed voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs om deze stap te zetten. Bovendien is een korting van ruim € 1.000 relatief gezien meer waard voor de lagere inkomensgroepen. Voor hen heeft het dus meer impact, waardoor deze maatregel uiteindelijk niet alleen zal bijdragen aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, maar ook aan de kansgelijkheid.

Naar verwachting zal het verlagen van het wettelijk collegegeld weinig effect hebben op de aantallen studenten die instromen in het hoger onderwijs. De doelstelling en de effecten van de voorgenomen verlaging voor alle eerstejaars studenten zijn dan ook vooral kwalitatief en moeten meer gezocht worden in de wijze waarop de keuze om wel of niet door te studeren wordt gemaakt. Wanneer het verlaagd wettelijk collegegeld ervoor zorgt dat het financiële aspect in de beslissing om wel of niet naar het hoger onderwijs te gaan naar de achtergrond verdwijnt, blijft vooral de inhoudelijk gedreven studiekeuze over, waarin aspirant-studenten hun keuze met name baseren op hun talent en motivatie. Daarmee wordt de toegankelijkheid van het hoger onderwijs verder vergroot. Juist dat is de doelstelling van het onderhavige voorstel.

Lerarenopleidingen

Net als de Afdeling acht het kabinet het van groot belang dat het lerarentekort wordt teruggedrongen. Het lerarentekort is niet oplosbaar met enkel een grotere in- en doorstroom naar lerarenopleidingen. De halvering van het collegegeld is één van de maatregelen die worden genomen om het lerarentekort terug te dringen, zoals ook blijkt uit de kabinetsbrieven van 26 juni 2017 en 28 november 2017 over de aanpak van het lerarentekort.¹¹ In de brief van 26 juni 2017 zijn zes lijnen beschreven waarop het lerarentekort wordt aangepakt. Samen met de sociale partners, de lerarenopleidingen, schoolbesturen en gemeenten wordt via zes actielijnen gewerkt aan het terugdringen van het tekort, namelijk: 1) het verhogen van de in-, door-, en uitstroom van de lerarenopleidingen, 2) het bevorderen van zij-instroom, 3) het behoud van leraren voor het onderwijs, 4) het activeren van stille reserve, 5) beloning en verbetering van het carrièreperspectief en 6) het anders organiseren van onderwijs en stimuleren van innovatieve concepten. In de brief van 28 november 2017 is aangegeven dat in aanvulling daarop drie maatregelen worden genomen om de aantrekkelijkheid van het leraarschap te vergroten. Zo wordt de komende jaren geïnvesteerd in het verlagen van werkdruk van leraren, betere arbeidsvoorwaarden en de verlaging van het collegegeld voor twee jaar aan lerarenopleidingen voor studenten die nieuw zijn in het hoger onderwijs vanaf studiejaar 2018–2019. De halvering van het collegegeld is daarmee een uitbreiding van de reeds (voor)genomen maatregelen op gebied van in- en doorstroom. Het kabinet is van mening dat er niet één eenvoudige oplossing is voor het lerarentekort. Dit wetsvoorstel maakt daarmee onderdeel uit van een totaalpakket aan maatregelen die het kabinet treft voor de terugdringing van het lerarentekort. Hoewel er geen kwantitatief onderzoek voor handen

¹¹ Brief van 26 juni 2017, Kamerstukken II 2016/17, 27 923, nr. 264 en brief van 28 november 2017, Kamerstukken II 2017/18, 27 923, nr. 281.

is waaruit blijkt dat de hoogte van het collegegeld ervoor zorgt dat potentiële studenten *niet* kiezen voor de lerarenopleiding, is recent wel in een kwalitatief onderzoek naar keuzemotieven gebleken dat dat de intentie van scholieren en mbo-studenten niveau 4 om leraar te worden groter wordt naarmate zij een vergoeding krijgen voor het collegegeld.¹² Door de halvering van het collegegeld voor studenten aan lerarenopleidingen ook in het tweede jaar toe te kennen, wordt het aantrekkelijker gemaakt om voor een lerarenopleiding te kiezen. Na de invoering van het onderscheid tussen het collegegeld voor eerste en tweede studies (wettelijk respectievelijk instellingscollegegeld), waarbij de opleidingen in de richting van onderwijs en zorg zijn uitgezonderd van het (hogere) instellingscollegegeld, is bovendien te zien dat de instroom voor tweede studies in de categorie zorg of onderwijs gelijk is gebleven en zelfs licht is gestegen, terwijl de instroom in andere sectoren is gedaald.¹³

Wanneer dat beeld wordt geëxtrapoleerd naar de voorgenomen halvering van het wettelijk collegegeld voor een extra jaar voor studenten aan een lerarenopleiding, is volgens het kabinet de aanname gerechtvaardigd dat de onderhavige maatregel dus zal zorgen voor een stijging van het aantal studenten dat kiest voor een lerarenopleiding.

Deze maatregel is uiteindelijk een stukje van de puzzel die de oplossing van het lerarentekort is. Ook de andere hierboven genoemde maatregelen ter bestrijding van het lerarentekort moeten uiteindelijk in die puzzel gelegd worden. Of de onderhavige maatregel dan past – en dus effectief is in het totaal van maatregelen – zal in de praktijk moeten blijken. Het totaal van de maatregelen voor meer instroom in de lerarenopleiding en een aantrekkelijker lerarenberoep met meer salaris en minder werkdruk moet uiteindelijk zorgen voor meer leraren en dus voor een vermindering van het lerarentekort.

Bovenstaande aanvullende argumentatie is verwerkt in de paragrafen 1 en 11 van de memorie van toelichting. Het effect van de halvering van het wettelijk collegegeld voor alle eerstejaars studenten en van het extra jaar halvering voor studenten aan een lerarenopleiding zal worden gemonitord in de jaarlijkse monitor beleidsmaatregelen van het hoger onderwijs. Daarin zal in ieder geval aandacht worden besteed aan motieven en intenties van aspirant-studenten om wel of niet door te stromen naar het hoger onderwijs en aan de effecten op de instroomcijfers, zowel generiek als voor de lerarenopleidingen.

2. Uitvoeringsaspecten

De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt dat een impactanalyse is uitgevoerd. Daarbij is gekeken naar de gevolgen die de halvering van het wettelijk collegegeld heeft voor de gehele hoger-onderwijsketen.¹⁴ Gekozen is voor de variant waarin de uitvoering van de maatregel zoveel mogelijk binnen het huidige werkproces wordt opgevangen. Deze keuze leidt ertoe dat alle noodzakelijke aanpassingen in de systemen op 1 mei 2018 kunnen zijn doorgevoerd, zodat de gewenste maatregel met ingang van het collegejaar 2018/19 doorgang zou kunnen vinden. Ten aanzien van enkele van de overige onderzochte varianten komt uit de impactanalyse naar voren dat invoering van de gewenste maatregel met ingang van het

¹² «Invloed van opleidingsniveau ouders, sociaaleconomische status en doorstroomintentie naar het hoger onderwijs op de intentie van scholieren en mbo-4 studenten om leraar te worden», Kompas 2017, Kamerstukken II 2017/18, 27 923, nr. 281.

¹³ Monitor beleidsmaatregelen 2016–2017, Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 164, p. 98–100.

¹⁴ «Een goed begin is het halve werk. Impactanalyse van de maatregel Collegegeldverlaging in het hoger onderwijs», AnderssonEiffersFelix, 18 december 2017.

collegejaar 2018/19 niet haalbaar is. Alle overige onderzochte varianten brengen volgens de impactanalyse hogere uitvoeringskosten met zich dan de voorkeursvariant.

Aan de gekozen variant zitten echter – zo blijkt uit de toelichting – nogal wat uitvoeringstechnische haken en ogen. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om het maximaal te lenen bedrag aan collegegeldkrediet met ingang van het collegejaar 2018/19 in overeenstemming te brengen met de halvering van het verschuldigde collegegeld. Dat heeft tot gevolg dat studenten het teveel ontvangen bedrag later moeten terugbetalen. Ook dienen instellingen voor studenten die tussentijds instromen deels zelf bij te houden hoe lang er recht bestaat op verlaagd collegegeld, aangezien de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zijn werkprocessen niet tijdig kan aanpassen. De instellingen voorzien verder een toename van het aantal bezwaar- en beroepzaken en geven aan dat niet duidelijk is op welke wijze zij worden gecompenseerd voor de halvering van het collegegeld. Ten aanzien van de inschatting van de uitvoeringskosten – in de toelichting begroot op € 0,5 miljoen voor 2018 en 2019 en € 1 miljoen structureel – merkt de Afdeling op dat deze kennelijk zeer globaal heeft plaatsgevonden. DUO heeft namelijk in de door hem verrichte uitvoeringstoets de benodigde verandercapaciteit voor 2018 en 2019 in totaal op 10.000 uren geraamd, met een onzekerheidsmarge van 50%. De incidentele en structurele uitvoeringskosten konden daarin nog niet goed worden bepaald. Uit de toelichting wordt voorts niet duidelijk in hoeverre de hierboven beschreven knelpunten de totale uitvoeringskosten van de maatregel nog zullen doen stijgen.

De Afdeling merkt op dat de motivering van de gekozen uitvoeringsmodaliteit in overwegende mate lijkt te steunen op de gewenste invoeringsdatum van het wetsvoorstel. Dat doet de vraag rijzen of – als zou worden gekozen voor een latere invoeringsdatum – niet zou kunnen worden gekomen tot een uitvoeringsmodaliteit waarbij de hiervoor beschreven uitvoeringstechnische haken en ogen zich niet of in mindere mate voordoen en waarvan de uitvoeringskosten nauwkeuriger kunnen worden bepaald.

De Afdeling acht het daarom wenselijk dat in de toelichting nader wordt ingegaan op de voor- en nadelen van de verschillende onderzochte opties en eventuele alternatieven. Zij adviseert voorts een zodanige invoeringsdatum te kiezen dat de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel met inbegrip van eventuele flankerende maatregelen adequaat is gewaarborgd.

2. Uitvoeringsaspecten

De door de Afdeling gemaakte opmerkingen over de uitvoeringsaspecten van onderhavig voorstel vallen uiteen in verschillende thema's die hieronder punt voor punt worden besproken. Op basis van deze bespreking is het kabinet van mening dat – ongeacht het invoeringsjaar – de in de impactanalyse beschreven «uitvoeringsvariant 1» de voorkeur geniet omdat daarmee direct de noodzakelijke aanpassingen worden aangebracht in de geautomatiseerde uitvoeringsketen, waardoor de halvering van het wettelijk collegegeld naar verwachting met beperkte invoeringskosten en risico's kan worden gerealiseerd. Onderstaande punten zijn waar nodig verwerkt in de paragrafen 2.4, 2.5 en 8 van de memorie van toelichting.

a. Collegegeldkrediet

Studenten kunnen het bedrag aan collegegeldkrediet (en levenlanglerenkrediet) lenen dat zij feitelijk betalen aan collegegeld. Wanneer het collegegeld wordt verlaagd betekent dit dat de student dus ook niet meer mag lenen dan het verlaagd wettelijk collegegeld. Aangezien de noodzakelijke aanpassingen van de studiefinancieringssystemen bij DUO niet kunnen worden gerealiseerd voor de start van studiejaar 2018–2019, kunnen studenten die verlaagd wettelijk collegegeld verschuldigd zijn eenmalig voor dat studiejaar een hoger bedrag (€ 2.060 in plaats van € 1.030) lenen dan dat zij verschuldigd zijn. Ook wanneer gekozen zou zijn voor één van de andere varianten zou dit niet gerealiseerd kunnen worden voor de start van studiejaar 2018–2019. Studenten hebben echter wel grip op het bedrag dat zij feitelijk lenen en kunnen er online via Mijn DUO voor kiezen om per maand een lager bedrag te lenen. Ook kan het collegegeldkrediet maandelijks worden gewijzigd of stopgezet. Uiteindelijk betalen studenten hun totale studielening na afloop van hun studie terug, inclusief het eventueel in studiejaar 2018–2019 extra geleende bedrag. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is opgenomen zullen studenten hierover worden geïnformeerd, zodat zij een weloverwogen keuze kunnen maken.

b. Tussentijdse instroom

Instellingen baseren hun beslissing over de hoogte van het collegegeld met name op de indicatie soort collegegeld (ISC) die de instellingen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) ontvangen.¹⁵ De ISC die DUO afgeeft geldt voor het lopende studiejaar en loopt dus vanaf het moment van inschrijven tot het einde van het studiejaar. Dit betekent dat instellingen voor studenten die tussentijds instromen, in het nieuwe daaropvolgende studiejaar deels zelf moeten bijhouden hoe lang er nog recht bestaat op verlaagd collegegeld. Het is voor studiejaar 2018–2019 niet mogelijk de geautomatiseerde processen in de gehele keten zo in te richten dat de instellingen ook voor het nieuwe studiejaar (2019–2020) de juiste ISC krijgen van DUO en kunnen verwerken. Dit speelt voor het eerst in studiejaar 2019–2020. DUO zal samen met de ketenpartners dit jaar de mogelijkheden verkennen om dit proces efficiënter in te richten waarmee zo min mogelijk uitvoeringslasten bij de instellingen belanden.

c. Toename bezwaar en beroep

De vrees voor een toename van het aantal bezwaar- en beroepszaken kwam tot uitdrukking in de internetconsultatie. Wanneer de voorwaarden waaronder studenten aanspraak maken op verlaagd wettelijk collegegeld zeer helder worden beschreven in het voorgenomen wijzigingsbesluit van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (hierna: UWHW 2008), is echter nauwelijks een toename van het aantal bezwaar- en beroepszaken te verwachten. Waar studenten toch vragen hebben, kunnen instellingen eenvoudigweg verwijzen naar de dan geldende voorwaarden. Met een dergelijk juridisch kader, wordt duidelijk dat het indienen van een bezwaarschrift tegen het vastgestelde bedrag aan collegegeld in het overgrote deel van de gevallen niet opportuun is. Ook door (aankomend) studenten goed te informeren over de voorwaarden om in aanmerking te komen voor verlaagd wettelijk collegegeld, kunnen bezwaarschriften die voortkomen uit onbegrip voor een vastgesteld bedrag, naar verwachting voorkomen worden. Het informeren van de student is onderdeel van het

¹⁵ DUO geeft een indicatie af voor de bepaling van de hoogte van het collegegeld. Op dit moment betreft dat de indicatie «wettelijk collegegeld» of «instellingscollegegeld». Het is uiteindelijk aan de instellingen om de juiste hoogte van het collegegeld vast te stellen.

communicatieplan dat is opgesteld in het kader van de voorgenomen halvering van het wettelijk collegegeld.

d. Compensatie voor onderwijsinstellingen

Over de verdeling van de compensatie van de collegegeldderiving tussen hbo en wo worden afspraken gemaakt met de Vereniging van Universiteiten (VSNU) en de Vereniging Hogescholen (VH). Tevens worden over de methode van compensatie via de bekostiging ook nadere afspraken gemaakt met de VSNU en VH. De varianten die thans worden besproken vergen geen van allen een wijziging van de WHW of het UWHW 2008, waardoor die uitwerking niet is opgenomen in dit voorstel.

e. Raming van de uitvoeringskosten

DUO voert een uitvoeringstoets uit aan het eind van de ontwerpfasen van een wetsvoorstel. Dit is veelal tegelijkertijd met de internetconsultatie. Doordat DUO reeds tijdens het ontwerpproces is betrokken, was zij in staat om op korte termijn na afronding van de ontwerpfasen een uitvoeringstoets op te leveren. In die beperkte tijd kon DUO echter enkel een globale inschatting maken van de uitvoeringskosten. In de uitvoeringstoets heeft DUO de incidentele uitvoeringskosten voor aanpassing van de systemen begroot op € 0,5 miljoen per jaar in de jaren 2018 en 2019. Inmiddels is wat meer tijd verstreken en is de inschatting nog steeds dat de incidentele kosten en de structurele kosten voor eventuele aanvullende werkzaamheden voor de beschreven knelpunten binnen het geraamde bedrag van € 1 miljoen blijven.

f. Uitvoeringsvarianten

Variant 1 is de voorkeursoptie van alle partijen in de keten. Deze variant biedt verschillende voordelen ten opzichte van de andere varianten. In deze variant zijn geen extra tijdelijke processen nodig en hoeft geen extra informatie te worden uitgewisseld. Wanneer gekozen zou worden voor variant 2, 3 of 4 zou voor de halvering in studiejaar 2018–2019 een tijdelijk proces ingericht moeten worden bij instellingen of bij DUO, en zou uitwisseling van extra gegevens tussen DUO en instellingen noodzakelijk zijn. Ook bij een latere invoeringsdatum dan studiejaar 2018–2019 zou voor de structurele situatie gekozen zijn voor aanpassing van de huidige processen (variant 1) en zou de inschatting van de uitvoeringskosten voor DUO van de structurele situatie op dat moment hetzelfde zijn. Een belangrijk bijkomend voordeel van variant 1 is dat de studenten in deze variant meteen bij de start van het collegejaar het gehalveerde collegegeld betalen. Uit gedragswetenschappelijk onderzoek blijkt namelijk dat een korting vooraf beter werkt dan een korting op een later moment (een bedrag dat later wordt terugbetaald).¹⁶ Om een zo groot mogelijk effect te bereiken is het daarom van belang de korting vooraf te verstrekken. In de andere varianten zou de student eerst het volledig wettelijke collegegeld

¹⁶ Onderzoek naar de relatieve waarde van een korting op verschillende momenten in de tijd (liever een korting nu of een (grotere) korting later) toont aan dat actuele kortingen hoger worden gewaardeerd dan toekomstige kortingen; Frederick, Loewenstein en O'Donoghue, «Time Discounting and Time Preference: A Critical Review», *Journal of Economic Literature* juni 2002. Dit wordt doorgaans onderzocht door proefpersonen vragen te stellen als: zou je liever vandaag een bedrag willen ontvangen van € 100 of liever € 120 over een maand? Of met de vraag: wil je liever € 100 ontvangen over een jaar, of liever € 120 over een jaar en een maand? In de nabije toekomst wachten mensen liever op het hogere bedrag, maar volgens de «hyperbolic discounting theory» neemt dat effect zeer snel af wanneer de (hogere) korting verder in de toekomst ligt; Laibson, «Golden Eggs and Hyperbolic Discounting», *Quarterly Journal of Economics* 1997.

moeten betalen en pas op een later moment tijdens zijn studie het te veel betaalde bedrag terugkrijgen.

3. Wetstechnische aspecten

a. Delegatiegrondslagen

Artikel 7.45a, vijfde lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat het verlaagd wettelijk collegegeld is verschuldigd door de bij algemene maatregel van bestuur te bepalen groepen van studenten, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar opleiding, leerjaar, wijze waarop een opleiding is ingericht het instroomcohort. De delegatiegrondslag is niet nader geclausuleerd.

De Afdeling wijst op het uitgangspunt dat delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd.¹⁷ In artikel 7.45a, vijfde lid, van het wetsvoorstel zijn geen criteria opgenomen aan de hand waarvan besloten kan worden tot het maken van het bedoelde onderscheid, zoals een (dreigend) arbeidsmarkttekort.

De Afdeling adviseert daarom de delegatiegrondslag in artikel 7.45a, vijfde lid, nader te concretiseren.

b. Verlaagd wettelijk collegegeld

Artikel 7.45, vijfde lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat de hoogte van het verlaagd wettelijk collegegeld bij amvb wordt vastgesteld. Zoals hiervoor opgemerkt is de delegatiegrondslag niet nader geclausuleerd, zodat onduidelijk is op welke gronden tot welke verlaging kan worden besloten. Volgens de toelichting bestaat het voornemen om de hoogte van het collegegeld dat als «verlaagd wettelijk collegegeld» heeft te gelden, op 50% van het wettelijk collegegeld te stellen, maar dit percentage wordt niet nader toegelicht.

Gelet op het hiervoor vermelde uitgangspunt dat delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd, adviseert de Afdeling in artikel 7.45, vijfde lid, criteria op te nemen voor het nader bepalen van deze hoogte bij amvb, dan wel te voorzien in een wettelijk bepaalde bandbreedte.

3. Wetstechnische aspecten

Artikel 7.45a, vijfde lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat het verlaagd wettelijk collegegeld is verschuldigd door de bij algemene maatregel van bestuur te bepalen groepen van studenten, waarbij onderscheid gemaakt kan worden naar opleiding, leerjaar, wijze waarop een opleiding is ingericht en het instroomcohort. Het wetsvoorstel laat daarmee reeds toe dat voor specifieke opleidingen wordt besloten tot vaststellen van een verlaagd wettelijk collegegeld voor studenten aan die opleiding, bijvoorbeeld in geval van een (dreigend) arbeidsmarkttekort

Het past niet in de systematiek van de huidige WHW om op het niveau van de wet opleidingen aan te wijzen, waardoor dit in de vorm van een grondslag voor een amvb is gegoten. Het is inherent aan die systematiek dat dan op het niveau van een amvb keuzes gemaakt kunnen worden ten aanzien van welke opleidingen voor verlaagd collegegeld in aanmerking

¹⁷ Aanwijzingen 2.19 en 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

komen. In de voorgenomen amvb wordt dit thans, zo blijkt uit de memorie van toelichting, voorgesteld voor lerarenopleidingen (vanwege het bestaande arbeidsmarkttekort). Dat neemt echter niet weg dat op basis van de voorgestelde grondslag in de WHW later ook andere (groepen van) opleidingen kunnen worden aangewezen, waarna voor die opleidingen een verlaagd wettelijk collegegeld zal gaan gelden.¹⁸ Als de halvering van het collegegeld voor studenten aan lerarenopleidingen een effectief instrument blijkt te zijn om studenten te verleiden voor die opleidingen te kiezen, kan het aangewezen zijn om in de toekomst ook voor andere (groepen van) opleidingen in een andere sector het collegegeld te verlagen. Een actuele arbeidsmarktproblematiek kan daarin een goede overweging zijn.

In het wetsvoorstel zijn evenmin criteria opgenomen aan de hand waarvan bepaald kan worden met welk percentage het wettelijk collegegeld verlaagd kan worden. Ook voor de vaststelling van het bedrag van het volledig wettelijk collegegeld zijn thans in de wet geen criteria opgenomen, evenmin als voor de hoogte van het gedeeltelijk wettelijk collegegeld, het collegegeld OU (voor de Open Universiteit) of het collegegeld voor kleinschalig en intensief onderwijs. De wet kent voor de laatste drie soorten wettelijk collegegeld wel een bandbreedte waarbinnen het instellingsbestuur bij de vaststelling van het bedrag moet blijven.

Net als voor de vaststelling van de (groepen van) opleidingen, zijn voor de vaststelling van het bedrag van het verlaagd wettelijk collegegeld zijn niet zozeer bepaalde criteria, maar wel een aantal factoren van belang. De belangrijkste factor is vanzelfsprekend de dekking van de kosten en de vraag of de begrotingswet ruimte biedt voor een gelijktijdige verhoging van de bekostiging van de onderwijsinstellingen en in welke mate. Het is daarmee bij uitstek ook een politieke afweging die vraagt om enige flexibiliteit. Een verlaging van het collegegeld zonder begrotingsruimte zou immers betekenen dat de onderwijsinstellingen dit zelf zouden moeten financieren. Ook de uitvoerbaarheid is een belangrijke factor. De mate waarin er in tarieven wordt gedifferentieerd, heeft impact op de hele keten van het inschrijvingsproces. Hoe meer verschillende tarieven en hoe diverser de doelgroepen of het aantal opleidingen waar een verlaagd tarief voor geldt, hoe groter de impact. Voor de bepaling van het tarief voor een individuele student, voor de controleerbaarheid van het toegepaste collegegeldtarief (door de instellingsaccountant) en voor de onderliggende geautomatiseerde systemen, is meer diversiteit per definitie een uitdaging. Tot slot is van belang bij de vaststelling van het tarief voor (groepen van) opleidingen in ogenschouw te nemen dat het geven van korting voor een specifieke opleiding of groep van opleidingen naar verwachting effect heeft op de redenen om voor die opleiding te kiezen. Zoals ook door verschillende partijen in de internetconsultatie aan de orde is gesteld, kan het leiden tot meer studenten voor een specifieke opleiding, maar zal het niet in alle gevallen bijdragen aan het streven naar «de juiste student op de juiste plek».

Het is, kortom, van belang in ieder geval met deze factoren rekening te houden bij het opstellen van een amvb waarin verlaagd wettelijk collegegeld voor (groepen van) opleidingen wordt voorgesteld. Het kabinet houdt vast aan het voornemen de grondslag niet in te perken met nadere wettelijke criteria, om de grondslag niet te knellend te maken en «gestold beleid» in de wet te vermijden. Bovenstaande geeft echter wel invulling aan de bevoegdheid om bij amvb een verlaagd wettelijk

¹⁸ Datzelfde geldt ook nu al op basis van artikel 7.45a, tweede lid, op grond waarvan de categorie van studenten die aanspraak maakt op wettelijk collegegeld in plaats van instellingscollegegeld zonder verdere wettelijke criteria bij amvb kan worden uitgebreid.

collegegeld voor (groepen van) opleidingen vast te stellen. De memorie van toelichting is op dat punt dan ook aangevuld (artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 7.45 en 7.45a, vijfde lid).

4. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetgevingsadvies – gebaseerd op de internetconsultatieversie – van de Autoriteit Persoonsgegevens van 23 februari 2018 te verwerken in de memorie van toelichting (paragrafen 6 en 8).

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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