

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Generieke maatregel

Nederland kent een toegankelijk hoger onderwijs stelsel. Dat blijkt onder andere uit de laatste studievoorschotmonitor waarin staat dat de instroom in het hoger onderwijs na de invoering van het studievoorschot hersteld is.¹ 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.² Het bedrag van het volledig wettelijk collegegeld, voor studiejaar 2018–2019 vastgesteld op € 2.060, is voor aankomend studenten een fors bedrag. 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 de regering goed voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs om deze stap te zetten.

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

¹ Aanbiedingsbrief Monitor Beleidsmaatregelen 2016–2017, Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 164, p.4.

² Regeerakkoord 2017–2021, Vertrouwen in de toekomst, p.12.

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. 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 kansengelijkheid.

Lerarenopleidingen

Het lerarentekort is een prangend probleem. Voor de nabije toekomst is een verdere toename van het lerarentekort voorspeld. Het tekort is het grootst voor het primair onderwijs (po), maar speelt zeker ook voor het voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Op korte termijn gaan veel leraren in zowel het po als het vo en mbo met pensioen en zijn er te weinig afgestudeerden om de aankomende tekorten op te vangen. Daarnaast is de instroom in de pabo-opleidingen³ de afgelopen jaren gedaald, mede door de kwaliteitsslag die op de pabo's heeft plaatsgevonden. In het vo blijft de instroom in de lerarenopleidingen in de tekortvakken tamelijk constant, maar de instroom laat niet de stijging zien die nodig is om aan de vraag te kunnen voldoen. Er ligt dus een forse opgave om de instroom in de pabo's en alle andere lerarenopleidingen te verhogen.⁴ In het plan van aanpak lerarentekort⁵ wordt hier expliciet aandacht aan besteed. 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 en is daarmee onderdeel van een totaalpakket. Via de maatregel halvering collegegeld wordt in ieder geval bijgedragen aan het aantrekken van meer studenten naar lerarenopleidingen. Uit onderzoek⁶ blijkt dat de intentie van scholieren en mbo-studenten niveau 4 om leraar te worden groter wordt naarmate zij een vergoeding krijgen voor het collegegeld. 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. Bovendien kan hiermee de keuze om na het eerste jaar te switchen naar een lerarenopleiding of om juist op de lerarenopleiding te blijven en niet te switchen naar een andere opleiding mogelijk worden gestimuleerd.

De regering is van mening dat er niet één eenvoudige oplossing is voor het lerarentekort. Deze maatregel is uiteindelijk een stukje van de puzzel die de oplossing van het lerarentekort is. Ook de andere in genoemde brieven beschreven 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.

³ Waar in deze toelichting wordt gesproken over de pabo, wordt bedoeld de opleiding tot leraar basisonderwijs.

⁴ In deze memorie van toelichting wordt onder lerarenopleidingen steeds zowel de opleidingen tot leraar basisonderwijs (pabo-opleiding) als lerarenopleidingen eerste en tweede graads verstaan.

⁵ Plan van aanpak lerarentekort, Kamerstukken II 2016/17, 27 923, nr. 245.

⁶ «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», Qompas 2017, Kamerstukken II 2017/18, 27 923, nr. 281.

De afgelopen decennia zijn verschillende beleidswijzigingen doorgevoerd (deels is daar ook weer van afgezien⁷) die een differentiatie in collegegeld in zich droegen, zoals het hogere wettelijk collegegeld voor University colleges.⁸ Met de voorgenomen maatregel tot halvering van het collegegeld, wordt nu ook met het collegegeld gedifferentieerd in de vorm van een verlaging. Met het totaalpakket aan collegegelddifferentiatie worden aldus verschillende doelgroepen bediend. In principe geldt er een basisniveau van het wettelijk collegegeld (de hoofdregel). Hierin wordt nu gedifferentieerd zowel naar boven (zwaardere en selectievere programma's) als naar beneden (betere toegankelijkheid, beïnvloeding studiekeuze).

2. Inhoudelijk

2.1 Algemeen

In de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderwijs (hierna: «WHW») en onderliggende regelgeving is vastgelegd welke studenten wettelijk collegegeld verschuldigd zijn en welke studenten instellingscollegegeld betalen. Ook is in de WHW vastgelegd dat de hoogte van het wettelijk collegegeld bij algemene maatregel van bestuur (hierna: «amvb») wordt vastgesteld.

Met dit wetsvoorstel wordt een grondslag in de WHW geïntroduceerd op basis waarvan bij amvb voor bepaalde groepen studenten in het hoger onderwijs het wettelijk collegegeld kan worden verlaagd. In die amvb kan een verlaagd collegegeld worden vastgesteld. Daarbij kan zowel qua hoogte als qua doelgroep gedifferentieerd worden naar opleiding, leerjaar, wijze van inrichting en instroomcohort. Daarmee wordt de voorgestelde halvering van het collegegeld mogelijk, die geldt voor alle eerstejaars studenten, voltijd, deeltijd en duaal, en voor alle studenten aan een lerarenopleiding ook voor een tweede jaar, beginnend bij het cohort studenten dat voor het eerst in het hoger onderwijs wordt ingeschreven per studiejaar 2018–2019.

2.2 Doelgroepen

2.2.1 Halvering collegegeld voor eerstejaars associate degree- of bachelorstudenten

In de amvb die op grond van de onderhavige wetswijziging wordt vastgesteld zal worden beschreven dat de halvering van het wettelijk collegegeld in het eerste jaar geldt voor alle studenten (voltijd, deeltijd en duaal) die vanaf studiejaar 2018–2019 voor het eerst beginnen aan een opleiding in het bekostigd hoger onderwijs. Daarmee geldt de halvering voor studenten die een *associate degree-opleiding of een bacheloropleiding volgen op een bekostigde hogeschool of universiteit*. Studenten die een masteropleiding volgen komen niet in aanmerking voor deze halvering van het collegegeld voor eerstejaars studenten. De drempel hoeft alleen te worden verlaagd voor studenten die de drempel nog niet over zijn en die mogelijk nog worstelen met de beslissing om wel of niet door te studeren. De regering wil zorgen dat het bedrag van het collegegeld in die beslissing een zo klein mogelijke rol speelt.

⁷ De Wet verhoging collegegeld langstudeerders (Stb. 2011, 368) en Wet intrekking langstudeerdersmaatregel (Stb. 2013, 70).

⁸ Wet ruim baan voor talent, Stb. 2011, 369.

De halvering geldt zowel voor eerstejaarsstudenten die het volledig wettelijk collegegeld betalen, als voor studenten aan de Open Universiteit (hierna: «OU»), die per onderwijseenheid betalen. De halvering geldt daarnaast ook voor studenten in het kleinschalig en intensief onderwijs (*university colleges*) die een hoger wettelijk collegegeld (bedrag binnen een in de wet geregelde bandbreedte, veelal circa € 3.000–€ 4.000) betalen. Studenten die instellingscollegegeld betalen behoren niet tot de doelgroep van deze maatregel en komen dan ook niet in aanmerking voor de halvering van het collegegeld. De overheid stelt de hoogte van het instellingscollegegeld niet vast en verstrekt ook geen bekostiging aan instellingen voor studenten die instellingscollegegeld betalen. In de belangenafweging ziet de regering onvoldoende rechtvaardiging om nu in te grijpen in de bevoegdheid van onderwijsinstellingen om zelf dat tarief vast te stellen en dus kan niet worden voorgeschreven dat ook deze studenten in aanmerking kunnen komen voor een halvering. Hetzelfde geldt voor studenten die een opleiding volgen aan een niet bekostigde instelling.

De meeste studenten beginnen per 1 september (start van het collegejaar) voor het eerst aan een opleiding in het hoger onderwijs. Bij sommige opleidingen is het echter ook mogelijk dat studenten op een ander moment instromen, bijvoorbeeld per 1 februari. Studenten die op een ander moment dan 1 september voor het eerst instromen, ontvangen eveneens een jaar halvering van het collegegeld. In het ontwerpbesluit wordt geregeld dat een student recht heeft op een halvering van het collegegeld gedurende een aaneengesloten periode van 12 maanden. Dat betekent dat een student die bijvoorbeeld per 1 februari instroomt in het tweede studiejaar nog een halvering van het collegegeld krijgt gedurende 5 maanden (het resterende aantal maanden).

In de voorgenomen amvb zal voorts worden beschreven welke regels gelden voor studenten die wisselen van opleiding. Studenten die een halvering van het collegegeld krijgen en gedurende de eerste periode van 12 aaneengesloten maanden overstappen naar een andere opleiding waarvoor ook halvering van het collegegeld mogelijk is, betalen gedurende die hele periode van 12 maanden het gehalveerde collegegeld.⁹ Dit geldt zowel voor studenten die overstappen naar een andere opleiding aan dezelfde instelling als voor studenten die overstappen naar een opleiding aan een andere instelling. Deze studenten kunnen dan met hun Bewijs Betaald Collegegeld (BBC) van de eerste opleiding naar de andere opleiding stappen zodat zij nog steeds het resterende jaar van de halvering kunnen genieten. Buiten deze periode van 12 aaneengesloten maanden wordt overstappen naar een andere opleiding niet gecompenseerd. Dit betekent dat een student die start met een opleiding tegen gehalveerd collegegeld, vervolgens na enkele maanden stopt en zich na afloop van de periode van 12 aaneengesloten maanden laat inschrijven voor een andere opleiding geen recht heeft op halvering van het wettelijk collegegeld gedurende de nog niet benutte resterende maanden. Dit is alleen anders wanneer de latere inschrijving ligt binnen de periode van twaalf maanden die is begonnen bij de eerste inschrijving. Er wordt niet voorzien in een «trekkingsrecht» gedurende meerdere jaren. De reden daarvan is dat deze studenten al zijn begonnen met studeren en dus niet meer gestimuleerd hoeven te worden.

⁹ Met het oog op gelijke behandeling van studenten die op een andere datum dan 1 september zijn ingestroomd, zal in de amvb worden geregeld dat de periode van 12 maanden, gerekend vanaf hun instroomdatum, als «studiejaar» wordt gezien.

Momenteel loopt in het hoger onderwijs het experiment vraagfinanciering.¹⁰ Binnen het experiment is sprake van een vrije tariefstelling tot een maximum. Het is onwenselijk dit experiment te verstoren met een tussentijdse wijziging van de tariefstelling in verband met het verlaagd wettelijk collegegeld. Juist het bijzondere collegegeldregime binnen het experiment is nadrukkelijk onderwerp van het onderzoek naar de vraag of de specifieke regels binnen het experiment leiden «tot een vraaggerichter en aantrekkelijker aanbod van hoger onderwijs van goede kwaliteit tegen redelijke prijzen, voor zowel werkenden, werkgevers als werkzoekenden, en daardoor tot een hogere deelname aan en diplomering in het hoger beroepsonderwijs». Een verandering in het collegegeldregime gedurende de looptijd vertroebelt daarom de uitkomsten van het experiment. Tot slot maakt het doorvoeren van collegegeldverlaging het experiment en de halvering van het collegegeld lastiger uitvoerbaar. In de amvb zal om bovengenoemde redenen worden beschreven dat studenten die deelnemen aan het experiment vraagfinanciering niet in aanmerking komen voor een halvering van het collegegeld.

Voor studenten die na afloop van hun deelname aan het experiment nog wensen door te studeren in het reguliere bekostigde onderwijs, geldt het volgende. De halvering van het collegegeld voor eerstejaars studenten is dan niet aan de orde omdat deze studenten al zijn toegetreden tot het hoger onderwijs. Zij worden op dat vlak gelijk behandeld met studenten in het reguliere bekostigde onderwijs die ook niet voor een nieuwe onderwijsloopbaan opnieuw voor halvering in aanmerking komen. Studenten die na afloop van hun deelname aan het experiment starten aan een lerarenopleiding kunnen wel nog in aanmerking komen voor een jaar halvering van het collegegeld (de halvering tweede jaar lerarenopleidingen), mits het gaat om studenten die niet eerder dan per studiejaar 2018–2019 zijn toegetreden tot het hoger onderwijs. Studenten die al deelnamen aan het experiment vraagfinanciering vóór studiejaar 2018–2019 komen hiervoor dus niet in aanmerking.

2.2.2 Halvering collegegeld voor lerarenopleidingen

Hoofdregel

In de amvb zal worden geregeld dat studenten die een lerarenopleiding volgen in totaal maximaal twee jaar een halvering van het wettelijk collegegeld ontvangen. Het jaar waarin de studenten voor het eerst beginnen aan een opleiding in het hoger onderwijs, ontvangen zij net als alle andere eerstejaars studenten en onder dezelfde voorwaarden een jaar halvering van het collegegeld. Studenten die een lerarenopleiding volgen krijgen vervolgens een tweede jaar halvering van het collegegeld. Ook hiervoor geldt dat daarvoor alleen studenten in aanmerking kunnen komen die vanaf studiejaar 2018–2019 voor het eerst beginnen aan een opleiding in het hoger onderwijs. Er zijn verschillende soorten lerarenopleidingen, die worden aangeboden op zowel bachelor als masterniveau en daarmee zijn er verschillende routes binnen het hoger onderwijs om leraar te worden. Het opleidingsaanbod bestaat uit de volgende oplei-

¹⁰ Binnen het experiment krijgen de bekostigde hogescholen meer ruimte om flexibel te werken. Zo kunnen studenten worden geworven en ingeschreven voor losse modules van opleidingen (30 studiepunten per keer, in plaats van voor een hele opleiding). Ook krijgen hogescholen vrijheid van vestigingsplaats. De bekostigde instellingen zien in een systeem van vraagfinanciering af van de reguliere bekostiging. In plaats daarvan worden vouchers gefinancierd door OCW en kunnen studenten kiezen bij welke bekostigde of niet-bekostigde instelling zij deze inzetten. De rest van de kosten worden gedekt door de student en eventueel de werkgever. Hierdoor is er meer ruimte om maatwerk te leveren bij gelijke financieringsvoorwaarden voor publieke en private opleidingen. Aan dit experiment nemen alleen deeltijdse- en duale studenten deel.

dingen: pabo-opleiding, academische pabo, universitaire pabo en eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen (waaronder de kopopleiding). Al deze lerarenopleidingen kunnen recht geven op een tweede jaar halvering van het collegegeld voor studenten. Voorwaarde is wel dat het gaat om een bekostigde opleiding waarvoor de student het wettelijk collegegeld is verschuldigd. In welke vorm de student de opleiding volgt (voltijd, deeltijd, duaal) is niet relevant.

Geen tweede jaar halvering bij een lerarenopleiding naast een andere opleiding

Wie gelijktijdig aan zijn eerste studie een tweede studie volgt, betaalt slechts één keer collegegeld. Voor de tweede inschrijving is de student namelijk vrijgesteld van betaling.¹¹ Wanneer een student echter twee studies volgt met verschillende tarieven, dan betaalt hij conform de WHW voor de tweede studie bij wat hij nog verschuldigd is. Voorbeeld: bij het gelijktijdig volgen van een voltijd en een deeltijd opleiding betaal je het verschil tussen het volledig wettelijk collegegeld en het gedeeltelijk wettelijk collegegeld bij. Om te voorkomen dat studenten misbruik maken van de mogelijkheid zich óók in te schrijven voor een lerarenopleiding enkel om in aanmerking te komen voor een tweede jaar halvering van het collegegeld, blijft de hoofdregel die in de WHW is vastgelegd in beginsel behouden. Studenten die dus tegelijkertijd een lerarenopleiding en een andere opleiding niet zijnde een lerarenopleiding volgen, profiteren niet van het tweede jaar verlaagd wettelijk collegegeld voor de lerarenopleiding, omdat het verschil in collegegeld tussen beide opleidingen moet worden bijbetaald. De regering ziet geen andere mogelijkheid om misbruik van het verlaagde tarief in het tweede jaar voor studenten aan een lerarenopleiding tegen te gaan. Indien hiertoe geen maatregel zou worden genomen, kunnen studenten zich inschrijven voor een lerarenopleiding, enkel om voor een tweede jaar halvering in aanmerking te komen. Er is geen betrouwbare mogelijkheid om vooraf te bepalen welke studenten te goeder trouw zijn en welke niet. Controles achteraf zijn dermate arbeidsintensief (denk bijvoorbeeld aan studievoortgangscontroles) dat dat niet opweegt tegen het risico dat ook daarmee misbruik niet kan worden uitgesloten.

Studenten die dus wel tegelijkertijd een lerarenopleiding en een andere opleiding volgen betalen in het tweede jaar aan de lerarenopleiding het gehalveerde collegegeld en aan de andere opleiding het daarvoor verschuldigde collegegeld minus het al aan de lerarenopleiding betaalde collegegeld; netto dus het volledige wettelijk collegegeld. Wie overigens gelijktijdig twee lerarenopleidingen volgt, komt in het tweede jaar wel nog steeds voor halvering in aanmerking. Beide opleidingen vragen het gehalveerde collegegeld, waardoor er geen verschil hoeft te worden bijbetaald.

Wel tweede jaar halvering bij twee studies in geval van academische pabo

Voor studenten die in het tweede jaar dat zij in aanmerking komen voor een halvering van het collegegeld de academische pabo volgen, geldt een afwijkende extra voorwaarde om in aanmerking te komen voor een halvering van het collegegeld. Wat deze studenten bijzonder maakt, is dat zij om de academische pabo te kunnen doen, zich *moeten* inschrijven bij een combinatie van twee opleidingen, bijvoorbeeld naast de pabo-opleiding voor de opleiding pedagogische wetenschappen. Omdat deze route naar de lerarenbevoegdheid gelijk moet worden behandeld met andere routes naar een lerarenbevoegdheid, kan hier niet worden verlangd dat de student volledig wettelijk collegegeld betaalt voor de twee

¹¹ Artikel 7.48, eerste lid, van de WHW.

opleidingen die gezamenlijk de academische pabo vormen. Omdat hier echter hetzelfde misbruikrisico speelt als bij andere lerarenopleidingen, wordt in de voorgenomen amvb een aanvullende voorwaarde gesteld. Voor studenten aan de academische pabo zal worden geregeld dat zij alleen in aanmerking komen voor het tweede jaar halvering collegegeld, indien zij hun pabo-opleiding in het tweede jaar bij dezelfde hogeschool volgen als in het eerste jaar. De inschrijving van de student aan de pabo-opleiding in zowel het eerste als het tweede jaar wordt hiermee gebruikt als mechanisme ter voorkoming van misbruik.

Twee jaar halvering in de praktijk

In onderstaande tabel is een aantal studieroutes opgenomen. De lichtgrijze velden geven aan dat een student in dat studiejaar gehalveerd collegegeld betaalt. Daarmee wordt inzichtelijk in welke gevallen studenten al dan niet in aanmerking komen voor een tweede jaar halvering. In de tabel is te zien dat een student die alleen een lerarenopleiding volgt («lero»), zoals de pabo-opleiding, in het eerste en tweede studiejaar een halvering van het collegegeld krijgt (voorbeeld 1). Studenten die beginnen met een andere opleiding dan een lerarenopleiding – als voorbeeld wordt de opleiding Economie genomen («ec») – en op een later moment een lerarenopleiding gaan volgen, kunnen op dat moment in aanmerking komen voor het tweede jaar halvering. Daarbij kan het gaan om een student die één jaar Economie studeert en vervolgens besluit over te stappen naar een lerarenopleiding (voorbeeld 2). Deze student krijgt op het moment dat hij begint aan die lerarenopleiding nog één jaar halvering en ontvangt daarmee dus in totaal twee jaar halvering. Ook kan het gaan om een student die de wo-bachelor en wo-master Economie heeft afgerond en daarna besluit de universitaire lerarenopleiding te gaan doen. Deze student krijgt in het eerste jaar van zijn bachelor een jaar halvering en een tweede jaar halvering op het moment dat hij begint aan de (universitaire) lerarenopleiding (voorbeeld 3). Hetzelfde geldt voor een student die bijvoorbeeld een hbo-opleiding Economie doet en daarna een kopopleiding (tweedegraads leraar) gaat volgen. Studenten die een lerarenopleiding volgen en in aanmerking komen voor het tweede jaar halvering, maar op dat moment twee studies volgen, verliezen – vanwege het uitsluiten van oneigenlijke dubbele inschrijvingen – hun recht op het tweede jaar halvering (voorbeeld 4).

Tabel 1

	18/19	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24
vb.1	lero	lero	lero	lero		
vb.2	ec	lero	lero	lero	lero	
vb.3	ec	ec	ec	ec	lero	
vb.4	ec + lero	ec + lero	ec + lero	ec + lero		

Legenda: grijs = halvering collegegeld; wit = vol tarief.

2.3 Hoogte van het verlaagd wettelijk collegegeld

In de amvb zal worden beschreven dat de halvering van het collegegeld automatisch wordt gekoppeld aan de hoogte van het wettelijk collegegeld dat de student normaal gesproken moet betalen, inclusief de jaarlijkse indexering. Dit betekent dat de halvering dus altijd 50 procent van dat bedrag bedraagt. Een student die dus het volledig wettelijk collegegeld verschuldigd is, betaalt in zijn eerste studiejaar niet € 2.060, maar € 1.030.¹² Daarmee kan de student een jaar, en in geval van een lerarenopleiding twee jaar, tegen een gereduceerd tarief studeren. Ook het hogere wettelijk collegegeld dat verschuldigd is voor kleinschalig en

¹² Bedragen volledig wettelijk collegegeld voor studiejaar 2018–2019.

intensief onderwijs, het collegegeld OU en het verlaagd wettelijk collegegeld dat verschuldigd is door studenten die een deeltijdse of duale opleiding volgen, wordt gehalveerd. Schematisch kan de halvering van het collegegeld als volgt worden weergegeven.

Tabel 2

Bedragen verlaagd wettelijk collegegeld studiejaar 2018–2019		
soort opleiding	vastgesteld in/door	(maximum)bedrag
voltijds: bachelor of associate degree	UWHW 2008	– € 1.030
deeltijds of duaal: bachelor of associate degree	instellingsbestuur, minimum en maximum in UWHW 2008	– 50% van het reguliere bedrag – minimaal € 613 – maximaal € 1.030
kleinschalig en intensief: bachelor of associate degree	instellingsbestuur maximum in UWHW 2008	– 50% van het reguliere bedrag – maximaal € 5.150
Open Universiteit: reguliere bachelorstudent	instellingsbestuur minimum en maximum in UWHW 2008	– 50% van het reguliere bedrag – minimaal € 17 per studie-punt – maximaal € 34 per studiepunt
Open Universiteit: bachelorstudent met inkomen < 110% minimumloon	instellingsbestuur	– 50% van het reguliere bedrag

2.4 Impactanalyse

Er is een impactanalyse uitgevoerd en daarbij is gekeken naar de gevolgen die de halvering van het wettelijk collegegeld heeft voor de gehele hoger onderwijsketen, bestaande uit OCW, DUO, Studielink en de bekostigde instellingen.¹³ Voor verschillende uitvoeringsvarianten is de impact op het huidige werkproces in beeld gebracht. Uit deze impactanalyse blijkt dat de betrokken partijen een sterke voorkeur hebben voor directe aanpassing in het huidige werkproces in plaats van tijdelijk te werken met andere uitvoeringsvarianten (variant 1). 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 was uitwisseling van extra gegevens tussen DUO en instellingen noodzakelijk. Een belangrijk bijkomende 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

¹³ Andersson Elffers Felix, Eindrapportage Een goed begin is het halve werk, Impactanalyse van de maatregel Collegegeldverlaging in het hoger onderwijs, 18 december 2017 <https://aefbucket.s3.amazonaws.com/uploads/ckeditor/attachments/196/Eindrapportage_Impactanalyse_maatregel_collegegeldverlaging.pdf>.

moment (een bedrag dat later wordt terugbetaald).¹⁴ Om een 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 moeten betalen en pas op een later moment tijdens zijn studie het te veel betaalde bedrag terugkrijgen.

Uit de analyse is gebleken dat de aanpassingen in deze voorkeursvariant technisch haalbaar zijn voor alle partijen in de keten. Op basis van de impactanalyse is daarom met de Vereniging van Universiteiten (hierna: «VSNU») en de Vereniging Hogescholen («VH») afgesproken met de voorkeursvariant te gaan werken. De belangrijkste randvoorwaarden voor tijdige implementatie die in de impactanalyse worden genoemd zijn dat zo weinig mogelijk aanpassingen in het huidige proces (techniek) nodig zijn en dat de aangepaste systemen tijdig en gelijktijdig worden getest. Ook is het van belang dat er snel duidelijkheid is over de definities.

2.5 Gevolgen voor studiefinanciering

Het recht op studiefinanciering is neergelegd in de Wet studiefinanciering 2000 (hierna: «WSF 2000»). Voor studenten die een opleiding volgen in het hoger onderwijs bestaat studiefinanciering uit de mogelijkheid om te lenen, een aanvullende beurs, het studentenreisproduct en het collegegeldkrediet. Het collegegeldkrediet is een lening bedoeld voor de betaling van het collegegeld. Studenten kunnen het bedrag aan collegegeldkrediet lenen dat zij feitelijk betalen aan collegegeld.¹⁵ Wanneer het collegegeld wordt verlaagd, betekent dit automatisch dat de student ook niet meer mag lenen dan het verlaagd wettelijk collegegeld. De hiervoor noodzakelijke aanpassing van de studiefinancieringssystemen bij DUO kan niet worden gerealiseerd voor de start van studiejaar 2018–2019. Dit betekent dat studenten in studiejaar 2018–2019 een hoger bedrag kunnen lenen dan wat zij aan collegegeld verschuldigd zijn. Hetzelfde geldt voor het levenlanglerenkrediet. 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. Studenten zullen hierover worden geïnformeerd, zodat zij een weloverwogen keuze kunnen maken. Dit zal onderdeel uitmaken van het communicatieplan. Naar verwachting zal vanaf studiejaar 2019/2020 de noodzakelijke aanpassing van de systemen bij DUO zijn gerealiseerd en kunnen studenten dus, overeenkomstig de WSF 2000, het bedrag aan collegegeldkrediet respectievelijk levenlanglerenkrediet lenen dat zij feitelijk betalen aan collegegeld.

¹⁴ 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.

¹⁵ Het bedrag wat studenten kunnen lenen is gemaximeerd tot vijf keer het volledig wettelijk collegegeld. Deze bepaling is met name van belang voor studenten die instellingscollegegeld betalen.

3. Uitvoering en handhaving

DUO is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel en het voorgenomen ontwerpbesluit. DUO heeft een bijdrage geleverd aan de impactanalyse en heeft een uitvoeringstoets uitgebracht, waaraan ook de Inspectie van het onderwijs en de Auditdienst Rijk een bijdrage hebben geleverd. Met dit wetsvoorstel wordt de wettelijk basis geïntroduceerd op grond waarvan bij amvb voor bepaalde groepen studenten in het hoger onderwijs het wettelijk collegegeld kan worden verlaagd. Het wetsvoorstel zelf heeft geen gevolgen voor DUO. DUO heeft op basis van de uitwerking in het ontwerpbesluit aangegeven dat deze voor DUO uitvoerbaar is per studiejaar 2018–2019. De corresponderende beperking van het collegegeldkrediet en levenslanglerenkrediet in het kader van de WSF 2000 kan worden ingevoerd per het studiejaar 2019/2020. De incidentele kosten voor DUO bedragen € 0,5 miljoen in 2018 en € 0,5 in 2019. De structurele uitvoeringskosten blijven naar verwachting binnen het geraamde bedrag van € 1 miljoen.

4. Financiële gevolgen

Met dit wetsvoorstel wordt de wettelijke basis geïntroduceerd op grond waarvan bij amvb voor bepaalde groepen studenten in het hoger onderwijs het wettelijk collegegeld kan worden verlaagd. Het wetsvoorstel zelf heeft dus geen financiële gevolgen. De financiële gevolgen van deze maatregel worden uiteindelijk veroorzaakt door de amvb waarmee de maatregel wordt uitgewerkt.

Op basis daarvan zijn de volgende financiële gevolgen geraamd:

Tabel 3

	2018	2019	2020	2021	2022	2023/struc
Maatregel	68	163	163	168	168	173
Profileringsfonds	2	2	2	2	2	2

Bedragen in miljoenen euro's

Bovenstaande financiële reeks is gebaseerd op geraamde aantallen eerstejaarsstudenten die per 2018–2019 nieuw beginnen in een bachelopleiding in het hoger onderwijs. Voor lerarenopleidingen zijn ook aantallen tweedejaarsstudenten in 2019/2020 geraamd. Instellingen ontvangen hierdoor minder collegegeld van studenten. De gevolgen voor de instellingen hiervan worden gecompenseerd via de bekostiging die is geregeld in de Regeling financiën hoger onderwijs.

In de tabel is ook een reeks opgenomen voor het profileringsfonds.¹⁶ In de reeks behorend bij deze maatregel in het regeerakkoord stond dat de bedragen inclusief een intensivering op de profileringsfondsen waren.

Voor de student betekent het een netto korting van € 1.030 op het wettelijk collegegeld (naar de maatstaf van 1 september 2018), of twee keer dat bedrag (€ 2.060 naar de maatstaf van 1 september 2018) voor studenten aan een lerarenopleiding (verdeeld over twee jaar). Opleidingen met het kenmerk kleinschalig en intensief onderwijs kunnen een hoger

¹⁶ Schriftelijke antwoorden van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media op vragen gesteld in de eerste termijn van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2018 (34 775-VIII), Handelingen II 2017/18, nr. 32, item 4, bijlage, p.11.

collegegeld vragen. Studenten die dit hogere collegegeld betalen hebben ook recht op een halvering, waardoor de korting hoger uitkomt. Wat dit bedrag precies is, hangt af van de hoogte van het gevraagde collegegeld. Dit kan per instelling verschillen. Voor studenten aan de OU geldt dat zij ook een korting ontvangen in het eerste jaar van hun opleiding. Hoeveel deze korting bedraagt hangt af van het aantal studiepunten van de onderwijsseenheden die zij in het eerste jaar volgen.

5. Gevolgen voor de regeldruk

Met dit wetsvoorstel wordt de wettelijk basis geïntroduceerd op grond waarvan bij amvb voor bepaalde groepen studenten in het hoger onderwijs het wettelijk collegegeld kan worden verlaagd. Het wetsvoorstel zelf heeft dus geen gevolgen voor de regeldruk. De gevolgen die de maatregel heeft voor de regeldruk worden opgenomen in de nota van toelichting bij de amvb waarmee de maatregel nader wordt uitgewerkt.

Samengevat zitten de regeldrukgevolgen met name in de invoering van het verlaagd collegegeld, doordat studentinformatiesystemen van de instellingen moeten worden aangepast. Dit bedraagt een eenmalige last van ongeveer € 1 miljoen in 2018 en structureel € 0,2 miljoen per jaar vanaf 2019, welke worden gecompenseerd via de bekostiging.

Het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit zijn voorgelegd voor toetsing op regeldruk aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR).¹⁷ De ATR heeft vier adviezen gegeven. Het eerste advies is om in de memorie van toelichting concreet te vermelden in welke mate de maatregel naar verwachting de toegankelijkheid van het hoger onderwijs zal verbeteren en het lerarentekort zal terugdringen. Het tweede advies betreft het uitwerken van een terugvaloptie voor het geval de keten niet voor 1 mei 2018 alle processen heeft kunnen aanpassen. Daarnaast adviseert de ATR de impactanalyse openbaar te maken. Tevens constateert de ATR dat de gevolgen voor de regeldruk door het ministerie volledig in beeld zijn gebracht, berekend en onderbouwd. Ze vormden echter geen onderdeel van de consultatie eind december. Het college adviseert daarom de gevolgen voor de regeldruk in de toelichting op te nemen.

De adviezen van de ATR zijn verwerkt in de paragrafen 1, 2 en 5 van deze memorie van toelichting. De impactanalyse is op 12 januari 2018 door het onderzoeksbureau gepubliceerd.¹⁸

6. Gevolgen voor de gegevensverwerking

Voor de uitvoering van de verlaging van het collegegeld kan gebruik gemaakt worden van de reguliere infrastructuur die is ingericht voor de geautomatiseerde inschrijving van studenten en vaststelling van de hoogte van het verschuldigde collegegeld via studielink. Daarmee wordt een nieuwe gegevensstroom voorkomen en worden geen wijzigingen aangebracht aan gegevens die worden uitgewisseld, partijen waarmee wordt uitgewisseld of de wijze van beveiliging van en toezicht op de gegevensverwerking.

¹⁷ Door de ATR uitgebrachte adviezen over voorgenomen wetgeving worden gepubliceerd op <www.atr-regeldruk.nl/adviezen/voorgenomen-adviezen/>.

¹⁸ Andersson Elffers Felix, Eindrapportage Een goed begin is het halve werk, Impactanalyse van de maatregel Collegegeldverlaging in het hoger onderwijs, 18 december 2017 <https://aefbucket.s3.amazonaws.com/uploads/ckeditor/attachments/196/Eindrapportage_Impactanalyse_maatregel_collegegeldverlaging.pdf>.

Naar aanleiding van het wetgevingsadvies van de Autoriteit Persoonsgegevens van 23 februari 2018 wordt hieronder uitvoeriger ingegaan op de bestaande en gewijzigde uitvoeringspraktijk in relatie tot de gegevensverwerking. De autoriteit adviseerde het wetsvoorstel niet in te dienen dan nadat de privacyparagraaf een betere invulling heeft gekregen en aandacht is besteed aan de eisen die het EU-Handvest van de grondrechten (artikel 8) het EU-Werkingsverdrag (artikel 16), het EVRM (artikel 8) en de Grondwet (artikel 10) stellen aan de bescherming van persoonsgegevens.

Vooropgesteld wil de regering benadrukken dat bij het ontwerp van onderhavig wetsvoorstel uiteraard goed en grondig is stilgestaan bij de bescherming van persoonsgegevens. Doordat echter de hierna beschreven gegevensverwerking geen betekenisvolle gevolgen heeft voor de bescherming van persoonsgegevens, achtte de regering het voldoende om daar in de onderhavige toelichting slechts kort bij stil te staan, hetgeen ook in lijn is met de Aanwijzingen voor de regelgeving (4.43). Het voorstel brengt geen verandering in de rechten van betrokkenen en de plichten van de verwerkingsverantwoordelijken, bijvoorbeeld op het vlak van bewaartermijnen, beveiliging, transparantie en dataminimalisatie.

De huidige gegevensverwerking is gebaseerd op de artikelen 7.31a tot en met 7.31f van de WHW. Voor het gebruik van gegevens uit het basisregister onderwijs (bron) in het kader van de aanmelding en inschrijving van studenten bevat hoofdstuk 6a van de Wet op het onderwijstoezicht de grondslag; in het bijzonder de artikelen 24b, eerste lid, onder e, en 24f, lid 1a. Voor de juiste vaststelling van de hoogte van het voor een student geldende wettelijk collegegeld, wordt na de invoering van het verlaagd wettelijk collegegeld aan het berichtenverkeer tussen DUO en de instellingen een nieuwe letter toegevoegd aan wat de «ICS» wordt genoemd, de indicatie soort collegegeld. Naast de «W» die staat voor wettelijk collegegeld en de «I» die staat voor instellingscollegegeld, wordt ook de «V» vermeld wanneer een student volgens de gegevens waar DUO over beschikt in aanmerking komt voor verlaagd wettelijk collegegeld. De toevoeging van dit gegeven aan de bestaande processen is de minst ingrijpende uitvoeringsvariant die noodzakelijk is voor een juiste toepassing van de verschillende collegegeldtarieven, wat bovendien in het belang is van de student die zich via deze geautomatiseerde processen gemakkelijk kan aanmelden en inschrijven. Nu de verwerking aldus bij wet is voorzien, proportioneel is en voldoet aan het subsidiariteitsvereiste, voldoet het voorstel aan de bovengenoemde (internationale) grondrechten.

Tot slot de vraag of het wetsvoorstel in overeenstemming is met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Het wetsvoorstel brengt (vrijwel) geen veranderingen aan in de bestaande en wettelijk geregelde verwerking van persoonsgegevens. Het gaat zoals beschreven uitsluitend om een toevoeging van de indicatie «V» aan de bestaande processen, waarbinnen nog altijd met hetzelfde wettelijk doel en binnen hetzelfde wettelijk kader gegevens worden verwerkt. Nu het dus gaat om een noodzakelijke, proportionele verwerking die voldoet aan het subsidiariteitsvereiste, die is voorzien bij wet en een duidelijke (ongewijzigde) doelbinding kent, is de regering van mening dat onderhavig voorstel voldoet aan de eisen die de AVG stelt.

7. Gevolgen voor Caribisch Nederland

De aanpassingen in de WHW en de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven in de voorgenomen amvb zullen niet direct gevolgen hebben voor Caribisch Nederland. Wel zullen studenten afkomstig uit Caribisch

Nederland die in Europees Nederland een opleiding in het hoger onderwijs gaan volgen onder dezelfde voorwaarden in aanmerking kunnen komen voor de verlaging van het collegegeld als alle andere studenten.

8. Gevoerd overleg en advies

Van 21 december 2017 tot en met 12 januari 2018 is een conceptversie van onderhavig wetsvoorstel – tegelijkertijd met het ontwerpbesluit – openbaar gemaakt voor internetconsultatie. Belangstellenden konden hun reactie geven op de conceptwet en de memorie van toelichting en het ontwerpbesluit en de nota van toelichting. De internetconsultatie heeft in totaal 96 reacties opgeleverd. Zowel burgers als instellingen en studentenbonden hebben gereageerd op het voorstel. Op hoofdlijnen zijn de reacties onder te verdelen in een viertal categorieën.

Ten eerste zijn er verschillende aanmoedigende reacties binnengekomen. Vooral aankomend studenten zijn positief over de maatregel.

Ten tweede zijn er opmerkingen gemaakt over de noodzaak en de doelmatigheid van het voorstel. Daarbij zijn ook alternatieven voorgesteld, zoals de verruiming dan wel verhoging van de aanvullende beurs. De regering heeft ervoor gekozen het collegegeld te halveren voor nieuwe eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs en een extra jaar halvering voor studenten die kiezen voor een lerarenopleiding. Zoals in met name paragrafen 1 en 2 van deze memorie is beschreven is het doel van deze maatregel enerzijds de drempel om te gaan studeren voor alle studenten te verlagen en anderzijds het stimuleren van studenten om te kiezen voor een lerarenopleiding. Een wijziging binnen het studiefinancieringsstelsel, zoals de verhoging van de aanvullende beurs, zou alleen voor een specifieke doelgroep de drempel om te gaan studeren verlagen en draagt daarnaast niet bij aan de daling van het lerarentekort.

Verder zijn er reacties ontvangen waarin kritiek wordt geuit op het voorstel om alleen studenten die voor het eerst beginnen aan een opleiding in het hoger onderwijs in aanmerking te laten komen voor de halvering van het collegegeld. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht gevraagd voor de groep studenten die valt onder de Wet studievoorschot hoger onderwijs (studenten die gestart zijn in de studiejaar 2015/2016, 2016/2017 en 2017/2018). Alle studenten die al voor invoering van dit voorstel zijn begonnen aan een opleiding in het hoger onderwijs hoeven niet meer gestimuleerd te worden om te gaan studeren. Dit is de reden waarom huidige studenten naar het oordeel van de regering niet in aanmerking hoeven te komen voor de halvering van het collegegeld. Anders dan sommigen in reactie op de internetconsultatie stellen, hebben studenten in de genoemde cohorten wel degelijk ook baat bij de investeringen in het hoger onderwijs die mogelijk zijn geworden dankzij de invoering van het studievoorschot. Instellingen hebben voorinvesteringen gedaan¹⁹ en deze studenten krijgen bij afstuderen een voucher van € 2.000. Deze voucher kunnen ze tussen de 5 tot 10 jaar na hun afstuderen gebruiken om nogmaals scholing te volgen. In reactie op opmerkingen over de grondwettelijkheid van dit voorstel, is in paragraaf 9 van deze toelichting ingegaan op het (grond)wettelijk kader en internationaal recht.

Tenslotte hebben de instellingen opmerkingen gemaakt over de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van het voorstel. Een aantal instellingen vraagt aandacht voor de tijdige invoering van de maatregel. Om de maatregel

¹⁹ Zie ook de het onderzoek van de Algemene Rekenkamer «Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs» en de beleidsreactie daarop.

per studiejaar 2018–2019 te kunnen invoeren zijn wijzigingen in de gehele onderwijsketen nodig, waaronder bij de instellingen. Op basis van de impactanalyse is gekozen voor een directe aanpassing in het huidige werkproces per studiejaar 2018–2019. Deze aanpassingen worden technisch haalbaar geacht door alle partijen in de keten. Uit de reacties in de internetconsultatie blijkt echter dat een aantal individuele instellingen zich er wel zorgen over maken.

Daarnaast geven instellingen aan dat het feit dat de aanspraak gedurende een aaneengesloten periode van 12 maanden geldt, tot problemen in de uitvoering kan leiden. Dit geldt in het geval van studenten die op een ander moment dan per 1 september (start studiejaar) instromen. Deze studenten krijgen volgens het voorstel eerst een aanspraak op verlaagd wettelijk collegegeld voor het resterende aantal maanden van het lopende studiejaar. Vanaf september van het daaropvolgende studiejaar krijgen zij dan nog aanspraak op verlaagd collegegeld voor het resterende aantal maanden. De rest van dat studiejaar betalen zij vervolgens het reguliere bedrag. De indicatie soort collegegeld (ISC) die de instellingen van DUO ontvangen loopt vanaf het moment van inschrijven tot het einde van het studiejaar. Dit betekent dat instellingen voor studenten die tussentijds instromen in het nieuwe 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 in het komende jaar de mogelijkheden verkennen om dit proces efficiënter in te richten waarmee zo min mogelijk uitvoeringslasten bij de instellingen belanden.

Verder voorzien instellingen een toename van het aantal bezwaar- en beroepzaken. Enkele instellingen stellen voor de afhandeling hiervan door DUO te laten doen. De indicatie soort collegegeld die DUO afgeeft aan de instellingen is echter geen besluit (geen beslissing gericht op rechtsgevolg), maar een dienstverlening van DUO aan de instellingen. Het is uiteindelijk aan de instelling om de juiste hoogte van het collegegeld vast te stellen. Studenten die het daarmee oneens zijn zullen daartegen bij de instelling bezwaar moeten maken. Het is dan ook niet mogelijk de afhandeling van de bezwaar- en beroep bij DUO onder te brengen. Wel is het van belang om (aankomend) studenten goed te informeren over de aanspraak op verlaagd collegegeld. Daartoe zal door OCW een communicatieplan worden opgesteld.

Ook wordt door de instellingen aangegeven dat niet duidelijk is op welke wijze instellingen worden gecompenseerd voor de halvering van het collegegeld. Over de verdeling van de compensatie van de collegegeld-derving tussen hbo en wo worden afspraken gemaakt met de VSNU en de 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 het onderhavige wetsvoorstel.

De OU vraagt ten slotte te regelen dat eerstejaarsstudenten aan de OU voor de eerste 60 studiepunten aanspraak krijgen op halvering van het collegegeld in plaats van gedurende een periode van 12 aaneengesloten maanden. Studenten aan de OU schrijven zich in per onderwijseenheid van bijvoorbeeld 5 of 10 studiepunten. Doorgaans volgen zij in het eerste jaar minder dan 60 studiepunten. De regering kiest ervoor om alle eerstejaarsstudenten gedurende een periode van 12 maanden aanspraak te geven op een halvering van het collegegeld. Dat geldt zowel voor studenten die een studie in voltijd doen als in deeltijd of duaal. Aangezien er geen juridisch relevant verschil is tussen deeltijdstudenten aan de OU

en deeltijdstudenten elders wordt voor studenten aan de OU hier niet van afgeweken.

Bij brief van 23 februari 2018 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens – gebruik makend van de mogelijkheid om ongevraagd advies te geven over voorgenomen wetgeving – een wetgevingsadvies gegeven op basis van de internetconsultatieversie van het onderhavige wetsvoorstel. Dat advies is verwerkt in paragraaf 6 van deze memorie van toelichting.

9. (Grond)wettelijk kader en internationaal recht

In de consultatie en via petitie²⁰ is verschillende keren al dan niet impliciet aandacht gevraagd voor het discriminatieverbod.²¹ Deze opmerkingen zijn in het bijzonder gericht op de cohortgewijze invoering van het verlaagd wettelijk collegegeld. Studenten die in de afgelopen jaren zijn gaan studeren onder het regime van de Wet studievoorschot hoger onderwijs en dus geen basisbeurs genieten stellen dat zij niet uitgesloten zouden mogen worden van de aanspraak op verlaagd wettelijk collegegeld. Er is echter geen sprake van gelijke gevallen die gelijk zouden moeten worden behandeld. De halvering van het wettelijk collegegeld wordt voorgesteld voor alle studenten die niet eerder dan voorafgaand aan de invoering van onderhavig wetsvoorstel aan een hogeschool of universiteit hebben gestudeerd. De halvering is nadrukkelijk alleen voor die groep bedoeld, omdat de doelstelling van het verlaagd wettelijk collegegeld is de drempel voor de toegang tot het hoger onderwijs te verlagen. Studenten die al begonnen zijn, zijn die drempel al over. Het gaat daarom dus niet om (juridisch) gelijke gevallen.

10. Communicatie

(Aankomend) studenten, instellingen en andere betrokkenen zullen tijdig op de hoogte worden gesteld van de voorgenomen halvering van het collegegeld. Daartoe zal door OCW een communicatieplan worden opgesteld. Het belang van de communicatie zit met name in de afbakening van de doelgroep. Wanneer de korting volledig geautomatiseerd kan worden toegekend, hoeven studenten geen aanvraag voor verlaagd collegegeld in te dienen, maar studenten die er niet voor in aanmerking komen zullen daar wel vragen over hebben.

11. Monitoring

De regering vindt het van belang de komende jaren de gevolgen van dit wetsvoorstel te monitoren. De effecten van deze maatregel worden daarom gemonitord via de jaarlijkse monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs. Deze monitor verschijnt in de eerste helft van 2019. 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.

²⁰ Aangeboden aan de Vaste commissie voor OCW van de Tweede Kamer op 5-12-2017, vindplaats: www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2017A03571.

²¹ Neergelegd in artikel 1 van de Grondwet en artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

12. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In verband met de wachtt termijn die is opgenomen in de Wet raadgevend referendum, kan deze wet zo nodig in werking treden met terugwerkende kracht tot het begin van het studiejaar 2018–2019.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A (6.7 WHW)

In artikel 6.7, dat gaat over de hoogte van het collegegeld voor het zogenoemde kleinschalige en intensieve onderwijs, wordt de mogelijkheid van het vaststellen van een verlaagd wettelijk collegegeld doorgevoerd door te verwijzen naar artikel 7.45 eerste of vijfde lid. Zie inhoudelijk verder de toelichting bij artikel 7.45. De zinsnede over indexatie is onnodig en vervalt. In artikel 7.45 blijkt reeds dat het bedrag wordt vastgesteld en geïndexeerd in een amvb.

Wetstechnisch wordt de verwijzing naar artikel 7.45, vijfde lid, vervangen door een verwijzing naar 7.45, eerste lid, in welk artikellid feitelijk de grondslag ligt voor het vaststellen van het wettelijk collegegeld. Het vijfde lid (nieuw) wordt vervolgens toegevoegd om aan te geven dat het ook om een hoger verlaagd wettelijk collegegeld kan gaan.

Artikel I, onderdeel B (7.43 WHW)

In artikel 7.43 worden de opties voor de toepasselijke collegegeldregimes genoemd, die in de artikelen 7.45 en 7.45a verder worden uitgewerkt. De aanspraak op het verlaagd wettelijk collegegeld kan, gelet op artikel 7.45, vijfde lid, en 7.45a, vijfde lid, over de studiejaargrens heen bestaan, waardoor in enig jaar bijvoorbeeld zowel verlaagd als volledig, of zowel verlaagd als gedeeltelijk wettelijk collegegeld verschuldigd kan zijn. Dat gegeven is met name van belang voor de restitutie van verschuldigd collegegeld bij tussentijdse beëindiging van een opleiding (7.48, vierde lid, WHW). Wanneer een student in enig studiejaar bijvoorbeeld voor de eerste vijf maanden aanspraak heeft op verlaagd wettelijk collegegeld en vervolgens nog zeven maanden op volledig wettelijk collegegeld, dan heeft de student bij restitutie ook aanspraak op het corresponderende aantal maanden verlaagd wettelijk collegegeld en volledig wettelijk collegegeld. Een betaalaritme in termijnen of een betaling van de optelsom van het bedrag van verlaagd wettelijk collegegeld en het volledig wettelijk collegegeld kan de student niet van zijn aanspraak op verlaagd wettelijk collegegeld voor de eerste vijf maanden afhouden.

Artikel I, onderdelen C en D (7.45 en 7.45a WHW)

Onderdelen 1 en 2. In het eerste en tweede lid van artikel 7.45 wordt een redactionele verbetering doorgevoerd.

Onderdeel 3. In het derde lid is thans de hoogte van het gedeeltelijk wettelijk collegegeld gemaximeerd op het bedrag van het wettelijk collegegeld. Daaraan wordt toegevoegd dat het gedeeltelijk wettelijk collegegeld niet meer mag bedragen dan het verlaagd wettelijk collegegeld wanneer op een student ook een verlaagd bedrag van toepassing is. Daarnaast wordt dezelfde redactionele verbetering doorgevoerd als in het eerste en tweede lid.

Onderdeel 4. In het vijfde lid van artikel 7.45 wordt een grondslag opgenomen om bij amvb een verlaagd wettelijk collegegeld vast te kunnen stellen. Gelezen in samenhang met het nieuwe vijfde lid van artikel 7.45a kan in die amvb een verlaagd wettelijk collegegeld worden vastgesteld dat zowel qua hoogte (7.45, vijfde lid) als qua doelgroep

(7.45a, vijfde lid) gedifferentieerd kan worden naar opleiding, leerjaar, wijze van inrichting van de opleiding en instroomcohort.

- *Onderscheid naar opleiding.* Met onderscheid naar opleiding wordt mogelijk gemaakt dat een aanvullende verlaging van het collegegeld (in het tweede jaar) wordt vastgesteld voor de in het regeerakkoord genoemde (academische) pabo-opleiding en andere lerarenopleidingen, welke verlaging niet geldt voor andere opleidingen. Dat kan tot op het specifieke niveau van een opleiding zijn, op basis waarvan in de amvb zal worden gespecificeerd dat de halvering van het collegegeld wordt toegepast op onder meer de lerarenkopleidingen in het hbo en wo.
- *Onderscheid naar leerjaar.* Het onderscheid naar leerjaar is eveneens gericht op de genoemde groep tweedejaars (academische) pabo-studenten en studenten van andere lerarenopleidingen, waardoor die kan worden aangewezen als specifieke doelgroep van het verlaagd wettelijk collegegeld in het tweede jaar. Met «leerjaar» wordt – gelet op de uitvoerbaarheid – ook het voor de uitvoering relevante «inschrijvingsjaar» aangeduid. Daarmee wordt bijvoorbeeld bedoeld op het eerste of tweede jaar dat iemand voor een opleiding staat ingeschreven.
- *Onderscheid naar wijze van inrichting van de opleiding.* Met onderscheid naar inrichting van de opleiding wordt bedoeld dat het verlaagd wettelijk collegegeld voor studenten aan zowel voltijdse, deeltijdse als duale opleidingen wordt vastgesteld.
- *Onderscheid naar instroomcohort.* Met onderscheid naar instroomcohort wordt bedoeld dat bij het vaststellen van het verlaagd collegegeld kan worden bepaald dat die uitsluitend geldt voor studenten die met ingang van studiejaar x voor het eerst instromen in het hoger onderwijs of voor het eerst instromen in een bepaald leerjaar van een opleiding. Op basis hiervan zal in de voorgenomen amvb worden bepaald dat de halvering van het collegegeld uitsluitend van toepassing is voor studenten die in studiejaar 2018–2019 voor het eerst worden ingeschreven aan een bacheloropleiding of associate degree-opleiding in het hoger onderwijs. Voor studenten aan lerarenopleidingen betekent dat dus dat voor het eerst de tweedejaars van studiejaar 2019–2020 in aanmerking komen voor de halvering van het collegegeld van voor een lerarenopleiding.

In het voorgestelde vijfde lid zijn geen verdere criteria opgenomen aan de hand waarvan besloten kan worden tot de vaststelling van verlaagd wettelijk collegegeld voor bepaalde (groepen van) opleidingen. Wel zijn daarvoor een aantal factoren van belang, zoals 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; de uitvoerbaarheid omdat de mate waarin er in tarieven wordt gedifferentieerd, impact heeft op de hele keten; de effecten van de vaststelling van verlaagd wettelijk collegegeld op de studiekeuze omdat het kan leiden tot meer studenten voor een specifieke opleiding, maar niet in alle gevallen zal bijdragen aan het streven naar «de juiste student op de juiste plek».

Artikel I, onderdeel D (7.45a WHW)

Onderdelen 1, 2 en 4. In het derde en vierde lid en in het zesde lid (nieuw) wordt een redactionele verbetering doorgevoerd.

Onderdeel 3. Zie toelichting bij de wijziging van artikel 7.45.

Artikel I, onderdeel E (7.45b WHW)

Onderdelen 1 en 3. In het eerste lid en derde lid (nieuw) wordt een redactionele verbetering doorgevoerd.

Onderdeel 2. Aan artikel 7.45b wordt door toevoeging van het tweede lid een bepaling toegevoegd op basis waarvan in de voorgenomen amvb zal worden bepaald dat het verlaagd collegegeld ook voor (groepen van) studenten aan de OU geldt. Dat geldt uitsluitend voor de doelgroep die in aanmerking komt voor het wettelijk collegegeld, en dus niet voor de groep die in artikel 7.45b, derde lid (nieuw) wordt bedoeld (de groep die instellingscollegegeld verschuldigd is). Voorts is de differentiatiemogelijkheid die wordt opgenomen in artikel 7.45a, vijfde lid, van overeenkomstige toepassing, evenals de mogelijkheid om het bedrag jaarlijks te indexeren (artikel 7.45, zesde lid (nieuw)).

Onderdelen 3 en 4. De wijziging van het vierde en vijfde lid (nieuw) is de wetstechnische doorwerking van het invoegen van een tweede lid.

Artikel I, onderdeel F (7.46 WHW)

In het derde en vierde lid wordt een redactionele verbetering doorgevoerd.

Artikel I, onderdeel G (7.48 WHW)

Onderdeel 1. De bijzin, beginnend met «tenzij», die is opgenomen in de eerste volzin van het eerste lid, bevat thans de voorwaarden voor de situatie waarin een student voor een tweede inschrijving het verschil dient bij te betalen. Die bijzin wordt losgeknipt van de eerste volzin en samen gevoegd met de thans tweede volzin waarin het rechtsgevolg was opgenomen van die «tenzij». Zo kan het zevende lid gemakkelijker afwijken van het eerste lid, tweede volzin. Met deze wijziging is geen materiële wijziging beoogd.

Onderdeel 2. Artikel 7.48, tweede lid, wordt gewijzigd opdat studenten die een mbo-opleiding combineren met een ho-opleiding met verlaagd wettelijk collegegeld, alleen het verschil tussen het lesgeld en het verlaagd collegegeld hoeven te betalen. Indien dit collegegeld lager is dan het reeds voldane bedrag dan wordt de student vrijgesteld van betalen. Ook wordt een redactionele verbetering doorgevoerd.

Onderdeel 3. In het zesde lid wordt het verlaagd wettelijk collegegeld toegevoegd aan de bepaling op basis waarvan de OU een regeling moet treffen voor studenten met een inkomen van minder dan 110% van het belastbaar minimumloon. Het ligt in de rede dat de OU het verlaagd collegegeld eveneens naar rato zal verlagen voor deze groep studenten.

Onderdeel 4. In het nieuwe zevende lid wordt een grondslag gegeven voor het maken van een uitzondering op het eerste lid. In dat eerste lid is in de eerste volzin bepaald dat een student bij een dubbele inschrijving slechts één keer wettelijk collegegeld verschuldigd is. In de tweede volzin is bepaald dat wanneer het verschuldigde bedrag voor de eerste inschrijving lager is dan het volledig wettelijk collegegeld, de student het verschil te allen tijde bijbetaalt. In het zevende lid wordt mogelijk gemaakt dat dat bijbetalen achterwege kan blijven wanneer er sprake is van een gelijktijdige inschrijving aan een opleiding waar verlaagd wettelijk collegegeld voor geldt. Omdat daarin het risico schuilt van misbruik van inschrijving aan een opleiding met verlaagd collegegeld, kan dat uitsluitend in bij amvb te bepalen gevallen en voor zover de student voldoet aan de daarin te stellen voorwaarden. Deze grondslag is in ieder geval specifiek bedoeld voor de studenten aan de academische pabo. Zij zijn namelijk verplicht zich in te schrijven bij meerdere opleidingen (zowel hbo als wo), in een combinatie van de opleiding tot leraar basisonderwijs en een wo-opleiding onderwijskunde, onderwijswetenschappen, of pedagogische wetenschappen. Om misbruik te voorkomen zal als aanvullende voorwaarde worden gesteld dat de student zijn pabo-opleiding in het tweede jaar volgt bij dezelfde pabo-instelling als in het eerste jaar. Wanneer een instelling het Bindend Studieadvies (BSA)

hanteert, wordt daarmee het BSA als het ware gebruikt ter voorkoming van misbruik. Studenten die zich enkel *inschrijven* bij de pabo en niet deelnemen aan het onderwijs zullen een negatief BSA krijgen. Zij kunnen de pabo dan niet vervolgen bij dezelfde instelling, maar alleen aan een andere instelling. Ook in de gevallen waarin een instelling geen BSA hanteert, kan de continuïteit van de inschrijving aan de pabo van het eerste naar het tweede jaar worden gebruikt als mechanisme ter voorkoming van misbruik.

Artikel I, onderdeel H (7.49 WHW)

In artikel 7.49 wordt een redactionele wijziging doorgevoerd en wordt voorts de vernummering van artikel 7.45, vijfde lid, tot zesde lid doorgevoerd.

Artikel I, onderdeel I (hs 18, titel 13 WHW)

Voor de leesbaarheid worden de puntjes in het opschrift van titel 13 van hoofdstuk 18 ingevuld.

Artikel I, onderdelen J tot en met N (hs 18, verschillende artikelen)

In de genoemde artikelen wordt een redactionele verbetering doorgevoerd.

Artikel II (hs 12, paragraaf 12.4, artikel 12.26 WSF 2000)

Plaatsing in hoofdstuk 12

Paragraaf 12.3 wordt ingevoerd met de Wet invoering associate degree-opleiding (Stb. 2017, 390). In die wet zijn in totaal vier overgangsbepalingen opgenomen. Om onderlinge afhankelijkheid van de verschillende wetwijzigingen te voorkomen, is conform aanwijzing 171a de paragraaf met overgangsbepaling in onderhavig wetsvoorstel opgenomen als paragraaf 12.4. In de artikelnummering is eveneens rekening gehouden met nog vier in te voegen artikelen, beginnend na 12.21. Artikel 12.26 sluit dus na inwerkingtreding van bovengenoemde wetwijziging aan op de bovenliggende artikelnummers.

Artikel 12.26

In verband met het tijdpad voor de uitvoerbaarheid van een differentiatie in de hoogte van collegegeldkrediet en levenlanglerenkrediet voor groepen studenten die het verlaagd of volledig wettelijk collegegeld verschuldigd zijn, wordt voorzien in een tijdelijke bepaling die het mogelijk maakt dat DUO in afwijking van artikel 3.16a (collegegeldkrediet) en artikel 3.16d (levenlanglerenkrediet) een hoger bedrag per maand toekent dan dat de student feitelijk betaalt, zolang de studiefinancierings-systemen nog niet zijn aangepast aan de nieuwe wetgeving. Dat geldt zowel in het geval de student normaliter onder het volledig wettelijk collegegeld zou vallen voor het volgen van een opleiding, als voor de student die verhoogd wettelijk collegegeld zou betalen voor het volgen van kleinschalig of intensief onderwijs als bedoeld in artikel 6.7 van de WHW.

Artikel III

De beoogde invoeringsdatum van dit wetsvoorstel is 1 september 2018. Mocht dit niet lukken, en mochten bijvoorbeeld intussen wel reeds verlaagde collegegelden zijn toegepast, kan omwille van de rechtszekerheid van de studenten die daar aanspraak op zouden maken besloten worden tot inwerkingtreding met terugwerkende kracht.

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