

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)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 juni 2018

1. Inleiding

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Eerste Kamer heeft een uitgebreid voorlopig verslag uitgebracht over het Wetsvoorstel verlaagd wettelijk collegegeld. De regering is blij met de getoonde belangstelling van de fracties van CDA, PvdA en SGP voor het wetsvoorstel. De fracties van de VVD, D66, SP, GroenLinks en Christen-Unie hebben kennisgenomen van het voorstel voor de invoering van de mogelijkheid tot het vaststellen van het verlaagd wettelijk collegegeld. Alle genoemde fracties hebben vragen gesteld of hebben zich bij vragen van andere fracties aangesloten. De regering is de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee zij dit wetsvoorstel heeft opgepakt en dankt de commissie voor de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen. Bij de reactie op de vragen in deze memorie van antwoord is zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

2. Inhoudelijk

De leden van de fracties van de VVD, SP en GroenLinks hebben gevraagd naar de onder het onderhavige wetsvoorstel liggende probleemanalyse. De leden van de PvdA-fractie hebben zich aangesloten bij betreffende vragen van de GroenLinks-fractie. Deze vragen worden hieronder bij elkaar geplaatst en in gezamenlijkheid beantwoord.

Met betrekking tot de proportionaliteit van het wetsvoorstel vragen de leden van de VVD-fractie zich af wat het te verwachten effect ervan is. Uit de laatste studievoorschotmonitor blijkt dat de instroom in het hoger onderwijs na de invoering van het studievoorschot hersteld is. De instroom in het hbo in studiejaar 2017–2018 is 5,5 procent gegroeid ten opzichte van het jaar ervoor (n=106.640). Bij de instroom in het wo in studiejaar 2017–2018 is de groei zelfs 11 procent (n=52.573). Ook de cijfers voor de lerarenopleiding zijn stijgend, alhoewel minder sterk. De Pabo bijvoorbeeld trok 2,2 procent meer inschrijvers. Uit cijfers van Studielink (mei 2018) blijkt dat de aanmeldingen voor het studiejaar 2018–2019 voor

universitaire bacheloropleidingen nog eens bijna 10 procent hoger liggen dan afgelopen jaar. Voor het hbo is dat drie procent. Bij lerarenopleidingen en de Pabo (sector onderwijs) is de stijging met 5,3 procent het grootst, gevolgd door opleidingen in de gezondheidszorg (5,1 procent) en taal & cultuur (4,5 procent). Nu de toegankelijkheid dus geen probleem lijkt te vormen, is de vraag welk probleem met dit wetsvoorstel nog wordt opgelost. Zou de regering daarop willen ingaan?

Het verlagen van het collegegeld lijkt een sympathieke geste, zo stellen de leden van de SP-fractie vast. Wie kan daar tegen zijn? Alle studenten van het komende jaar profiteren hiervan. Maar als we wat verder inzoomen, dan wordt al snel duidelijk dat dit het echte probleem niet aanpakt: de grote verschillen tussen studenten onderling, verergerd door het leenstelsel. Daar waar de ene student maximaal moet lenen om zijn studie te financieren, kan de andere student maximaal lenen om te beleggen. Bij de invoering van dit leenstelsel betoogde de regering dat er geen nadelige effecten op de toegankelijkheid van het onderwijs zouden ontstaan. Dat er nu een noodzaak lijkt te zijn voor het verlagen van het collegegeld, doet iets anders vermoeden. Kan de regering nog eens duidelijk uitleggen waarom dit collegegeld verlaagd dient te worden? En kan de regering aangeven waarom zij voor deze aanpak heeft gekozen?

De eerste vragen van de leden van de GroenLinks-fractie hebben betrekking op de volgens de Comptabiliteitswet, artikel 3.1, verplichte aanduiding van de doelstellingen van een voorstel. Is de regering het met deze leden eens dat onder doelstelling verstaan moet worden het bereiken van een gewenste situatie dan wel het wegnemen van een probleem? Klopt de interpretatie dat volgens de memorie van toelichting die gewenste situatie wordt geduid als een toegankelijk hoger onderwijs? Wat bedoelt de regering dan met de eerste zinnen van de memorie van toelichting waar wordt gesteld dat Nederland reeds een toegankelijk stelsel kent en dat de toegankelijkheid op zichzelf geen probleem vormt? Wat is precies het probleem dat met dit voorstel moet worden opgelost? Wat bedoelt de regering met de opmerking dat de doelstelling en verwachte effecten kwalitatief van aard zijn en liggen «in de wijze waarop de keuze om wel of niet door te studeren wordt gemaakt» (p. 1 memorie van toelichting)?

Een belangrijk doel van dit wetsvoorstel is het verder verbeteren van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor iedereen die de wil en de talenten heeft om te gaan studeren (doel generieke maatregel). Met de beschrijving van dat doel in de memorie van toelichting wordt invulling gegeven aan de door de leden van de GroenLinks-fractie genoemde voorschriften uit de Comptabiliteitswet 2016.

De toegankelijkheid van het hoger onderwijs is in Nederland gelukkig al heel goed, wat ook blijkt uit de recente aanmeldcijfers. We lijken wederom een forse stijging van de instroom tegemoet te kunnen zien. Ook met de invoering van de Wet studievoorschot is de toegankelijkheid van het hoger onderwijs inderdaad intact gebleven. Wel kijkt de regering met extra aandacht naar de doorstroom van het mbo naar het hbo en de instroom in het hoger onderwijs van studenten met een functiebeperking, zo zegt de regering in de richting van de leden van de SP-fractie. Dit punt is al eerder benoemd in de beleidsreactie op de Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2016–2017.¹ In de ogen van de regering kan de toegankelijkheid nog verder verbeterd worden met de voorgestelde invoering van het verlaagd wettelijk collegegeld.

¹ Zie de brief van 1 juni 2017 bij de aanbieding van de tweede monitorrapportage studievoorschot, met name onder paragraaf 1.2 en 1.3, Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 164.

Uit de Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2016–2017 is gebleken dat een aanzienlijk deel van de aankomende studenten de verschillende financiële aspecten die kleven aan de keuze om wel of niet door te gaan studeren meewegen in hun beslissing.² Ook bleek dat financiële aspecten een rol kunnen spelen bij de keuze voor een studie.³ Daaruit zou geconcludeerd kunnen worden dat het verlagen van kosten dus helpt in een vrijere studiekeuze. Door de financiële kant van de studiekeuze met de voorgenomen verlaging van het collegegeld minder prominent te maken, komt de inhoudelijk gedreven studiekeuze meer naar voren. Dat draagt naar verwachting bij aan het streven van de «student op de juiste plek» en daarmee aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.

Voor studenten aan een lerarenopleiding houdt de maatregel in dat ook in het tweede studiejaar hun collegegeld wordt gehalveerd. Meer dan op toegankelijkheid is dit onderdeel van de maatregel gericht op het aantrekken van extra studenten aan de lerarenopleidingen. Met het groeiende lerarentekort is het van belang de instroom aan die opleidingen te bevorderen. Het vergroten van de instroom, door- en uitstroom is één van de actielijnen ter bestrijding van het lerarentekort. De instroom in de lerarenopleidingen zal worden gemonitord via de Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs.

Met het oog op consistentie van beleid vragen de leden van de VVD-fractie zich af of er criteria worden gehanteerd voor de opleidingen waarvan ook in het tweede jaar het collegegeld wordt gehalveerd en, zo ja, welke criteria dat zijn. Kan de regering hierop ingaan?

Het wetsvoorstel bevat een limitatieve opsomming van vier aspecten waarop gedifferentieerd kan worden, te weten: opleiding, leerjaar, inrichting van de opleiding en instroomcohort. Differentiatie op basis van deze vier aspecten is benodigd voor de voorgenomen halvering van het collegegeld voor alle eerstejaars studenten en voor een extra tweede jaar voor de studenten aan lerarenopleidingen. De keuze om specifieke opleidingen aan te wijzen, zoals nu wordt voorgesteld voor lerarenopleidingen, vergt in de eerste plaats een politieke en beleidsmatige afweging, die mede afhankelijk is van maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Een beperking met juridisch harde criteria in de wet, anders dan de bovengenoemde aspecten, vindt de regering onwenselijk. Voor het verlagen van collegegeld moet er een bepaald nut of een bepaalde noodzaak zijn, het moet uitvoerbaar, uitlegbaar en betaalbaar zijn en er moet goed nagedacht zijn over eventuele ongewenste neveneffecten. De regering heeft dat factoren genoemd waarmee rekening moet worden gehouden bij het vaststellen van een amvb, maar heeft ervoor gekozen om die niet in de wet vast te leggen. Ook algemene als criteria – zoals «toegankelijkheid» of «arbeidsmarkttekort» – zouden voor de toekomst enerzijds te vaag kunnen zijn en anderzijds te beperkend kunnen werken.

² Zie voor belangrijke doorstroomargumenten voor studenten: Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2016–2017, Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 164, paragraaf 9.5. Zo gaf 61% van de ondervraagde mbo-studenten aan dat het financieel perspectief een rol speelt in de doorstroombeslissing. Onderzoekers concluderen ook dat aspirant-studenten kunnen worden gemotiveerd met financiële aspecten. 26% van de potentiële doorstromers (mbo, havo en vwo) die niet doorstromen geeft aan dat de studiefinanciering en financiën een rol spelen in de beslissing om af te zien van een ho-opleiding (fig. 9.12 van genoemd onderzoek).

³ Zie voor betreffende onderzoek: Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2016–2017, Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 164, par. 8.12 Uit onderzoek, gedaan na invoering van het studentenreisproduct voor minderjarige mbo-studenten, kwam bijvoorbeeld naar voren dat studenten mét reisrecht zich minder belemmerd voelen in hun opleidingskeuze door mogelijke reiskosten dan studenten zónder reisrecht.

Genoemde leden kunnen zich voorstellen dat hiervoor meer opleidingen in aanmerking komen dan alleen de lerarenopleiding. Wat te denken van verpleegkunde? Wordt hiermee geen precedent geschapen voor andere opleidingen waaraan behoefte is op de arbeidsmarkt? Zou het, gegeven het feit dat de regering kiest voor sturen met collegegeld, niet consistent zijn het collegegeld te verhogen voor opleidingen met weinig arbeidsmarktperspectief?

Studenten aan een lerarenopleiding krijgen een extra jaar halvering van het collegegeld. Als dit een effectief instrument blijkt te zijn om studenten te verleiden te kiezen voor een lerarenopleiding, 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. De regering ziet geen aanleiding om collegegelden – gelet op arbeidsmarktperspectief – te verhogen en heeft dat voornemen evenmin. Het wetsvoorstel geeft overigens ook geen grondslag voor collegegelddifferentiatie naar boven (tariefverhogingen).

Waarom wordt deze financiële stimulans gekoppeld aan het collegegeld, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Heeft de regering overwogen het beschikbare budget te koppelen aan de middelen beschikbaar voor de CAO? Dan kunnen werkgevers en werknemers zelf afspreken of een deel van het collegegeld betaald moet worden uit die middelen ten behoeve van de arbeidsmarkt en is het niet automatisch de begroting van OCW. De bestrijding van het lerarentekort wordt vanuit verschillende actielijnen en met verschillende typen maatregelen aangepakt, 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 de stille reserve, 5) beloning en verbetering van het carrièreperspectief en 6) het anders organiseren van onderwijs en stimuleren van innovatieve concepten. Voor alle actielijnen is ander beleid noodzakelijk. Voor actielijn 1 wordt onder meer de halvering van twee jaar collegegeld voorgesteld. Het overhevelen van deze middelen naar actielijn 5 is niet bewezen effectiever in de aanpak van het lerarentekort. Bovendien is het daarbij van belang te beseffen dat het beschikbare budget voor een groot deel bestemd wordt voor alle eerstejaars studenten.

Kan de regering toelichten in hoeverre de investering van structureel 173 miljoen euro een doelmatige besteding van middelen is? De Afdeling advisering van de Raad van State is zeer kritisch over de doelmatigheid van het wetsvoorstel. De relatie tussen de maatregel en de doelstellingen beoordeelt zij als onvoldoende. Met name betwijfelt de Afdeling advisering of de voorgestelde wetswijziging zal kunnen leiden tot een hogere instroom van studenten. Hoe ziet de regering dit?

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) merkt op dat de maatregel «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». Daar verbindt de Afdeling de conclusie aan dat de maatregel dus ondoelmatig is. Nu is de generieke maatregel – de toekenning van de halvering van het wettelijk collegegeld aan alle eerstejaars studenten in het hoger onderwijs – juist ook bedoeld voor alle eerstejaarsstudenten. De regering deelt de redenering van de Afdeling dan ook niet dat «vermoedelijk slechts een klein deel [van de met de maatregel verbonden uitgaven] terechtkomt bij de groep voor wie het nu juist is bestemd, namelijk de groep die zonder de halvering niet zou gaan studeren.» De groep waar de Afdeling aan refereert (namelijk ... had de regering uitsluitend bij wijze van voorbeeld genoemd, omdat voor de groep die vanwege de kosten uiteindelijk zelfs afziet van een vervolgstudie de toegankelijkheid daadwerkelijk een

probleem is. Deze generieke maatregel beoogt echter de toegankelijkheid voor iedereen te verbeteren en is dus juist ook gericht op de groep die toch al zou gaan studeren. Ook voor die groep is de korting van ruim € 1.000 een betekenisvol bedrag.

Volgens het regeerakkoord wordt met deze maatregel beoogd het studeren aantrekkelijker te maken, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Maar blijkens de memorie van toelichting zal het verlagen van het wettelijk collegegeld naar verwachting van de regering zelf «weinig effect hebben op de aantallen studenten die instromen in het hoger onderwijs» (p. 1). In welke zin wordt studeren dan aantrekkelijker gemaakt? Als toenemende instroom niet het doel is, hoe kan de halvering van het collegegeld dan bijdragen aan terugdringing van het lerarentekort, zoals eveneens vermeld in de memorie van toelichting (p. 2) en zoals door de regering ingebracht tijdens het debat over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer? In welke mate wordt tegemoetgekomen aan het voornemen uit het regeerakkoord om de lerarenopleidingen extra aantrekkelijk te maken? Kan de regering aangeven in hoeverre onderliggend wetsvoorstel bijdraagt aan het verhogen van de instroom van de lerarenopleidingen? Kan de regering de raming specificeren voor de Pabo en de tekortvakken voor het VO?

De onderstaande vraag van de leden van de GroenLinks-fractie wordt in gezamenlijkheid beantwoord met bovengenoemde vragen van de leden van de VVD-fractie.

De regering geeft aan dat voor het terugdringen van het lerarentekort dit voorstel slechts een onderdeel is van een breder pakket maatregelen, zo merken de leden van de GroenLinks-fractie op. Op welke wijze kan zij dan evalueren dat deze specifieke maatregel aan het gewenste doel heeft bijgedragen?

De generieke maatregel voor eerstejaarsstudenten moet qua doelstelling en onderliggende argumentatie worden onderscheiden van de maatregel voor studenten aan lerarenopleidingen. In het regeerakkoord is uitsluitend bij de aanvullende korting van een jaar voor lerarenopleidingen vermeld dat daarmee de lerarenopleidingen aantrekkelijker gemaakt worden.⁴ Een toename van de instroom is voor de lerarenopleidingen nadrukkelijk wel de doelstelling. Recent is in een kwalitatief onderzoek naar keuzemotieven gebleken dat de intentie van scholieren en mbo-studenten niveau 4 om leraar te worden groter wordt naarmate er iets met de prijs wordt gedaan.⁵ In combinatie met andere maatregelen ter bestrijding van het lerarentekort is het daarom aannemelijk dat er een hogere instroom zal volgen. De voorlopige aanmeldcijfers voor studiejaar 2018–2019 laten nu al een stijging zien ten opzichte van vorig studiejaar. Niet uitgesloten is dat het bekend worden van dit wetsvoorstel daaraan een bijdrage heeft geleverd. In de raming van de kosten voor de onderhavige maatregel is ook rekening gehouden met een verschuiving van studenten naar de lerarenopleidingen die anders voor een andere opleiding hadden gekozen. Een precies gedragseffect van de onderhavige maatregel is niet te isoleren van andere maatregelen die de keuze voor het leraarschap aantrekkelijker maken, zo zegt de regering ook in de richting van de leden van de GroenLinks-fractie. Wel kunnen en zullen de instroomcijfers en keuzemotieven in de Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs worden gevolgd, daarmee kan een beeld ontstaan wat voor studenten de doorslag heeft gegeven bij hun keuze voor een opleiding in het hoger onderwijs.

⁴ «Regeerakkoord 2017–2021. Vertrouwen in de toekomst», VVD, CDA, D66 en ChristenUnie.

⁵ In het onderzoek werd een vergoeding voor collegegeld genoemd. «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 Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat het lerarentekort niet alleen wordt veroorzaakt doordat te weinig studenten een lerarenopleiding volgen, maar ook doordat leraren lang niet altijd in het onderwijs blijven werken. Mede in dat licht is de VO-raad dan ook eerder voorstander van een maatregel om leraren te behouden voor het onderwijs, door studenten die de lerarenopleiding afmaken en aan de slag gaan in het onderwijs bijvoorbeeld na vier jaar de helft van het collegegeld terug te betalen. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? De leden van de CDA-fractie sluiten zich bij deze vraag van de leden van de VVD-fractie aan.

De problematiek van gediplomeerde leraren die kort na hun intrede het onderwijs weer verlaten is één van de knelpunten die in de lerarenagenda en het plan van aanpak lerarentekort worden onderkend.⁶ Om dat knelpunt aan te pakken wordt er bijvoorbeeld gewerkt aan de begeleiding van starters en het verlagen van werkdruk. De bestrijding van het lerarentekort vergt echter maatregelen op vele vlakken. De regering wil daarom met onderhavig wetsvoorstel ook inzetten op het stimuleren van de instroom in de lerarenopleidingen. Overigens blijkt uit onderzoek dat het in het vooruitzicht stellen van een korting later in de tijd minder effect heeft dan het direct toekennen van een korting, zoals met de halvering van twee jaar collegegeld voor lerarenopleidingen wordt voorgesteld.⁷

Kan de regering aangeven in hoeverre onderliggend wetsvoorstel effect gaat hebben op het studierendement, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Acht de regering het denkbaar dat ten gevolge van de verlaging van het collegegeld het aantal studenten met minder motivatie en betrokkenheid toeneemt waardoor het studierendement zou kunnen dalen? Is daarmee rekening gehouden in de doorrekeningen?

De regering heeft ten aanzien van de generieke maatregel een tegenovergestelde verwachting van de effecten op het studierendement. Doordat de financiële kant van de keuze van een vervolgopleiding minder prominent wordt met onderhavige maatregel, zal naar verwachting een meer inhoudelijk gedreven studiekeuze worden gemaakt. Het valt dus eerder te verwachten dat het studierendement gelijk blijft of verbetert als gevolg van de generieke maatregel. In de doorrekening is daarom niet uitgegaan van een verlaging van het studierendement.

Kan de regering bevestigen dat op Pabo's de studievertraging vooral in jaar 3 en 4 zit, mede samenhangend met het feit dat studenten in die jaren betrekkelijk veel bijbaantjes hebben? Zou korting in de jaren 3 en 4 daarom niet meer rendement opleveren dan korting in de eerste twee studiejaar, zeker als laatstgenoemde korting niet leidt tot meer instroom? Het is de verwachting dat de instroom in het hoger onderwijs zich deels zal verplaatsen naar de lerarenopleidingen en dat er dus een toename van instroom is voor die opleidingen. Uit het Qompas-onderzoek blijkt dat studiekiezers gevoelig zijn voor een collegegeldmaatregel,⁸ maar aan dat kwalitatieve onderzoek kunnen geen kwantitatieve verwachtingen worden ontleend.

In de registratiesystemen van DUO wordt studievoortgang, zoals behaalde studiepunten, niet bijgehouden. De regering kan daarom niet zien hoe ver gevorderd een student is in de opleiding. De duur van de inschrijving van een student en het al dan niet behalen van het diploma worden wel

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 27 923, nr. 245 en Kamerstukken II 2013/14, 27 923, nr. 171.

⁷ Frederick, Loewenstein en O'Donoghue, «Time Discounting and Time Preference: A Critical Review», Journal of Economic Literature juni 2002.

⁸ «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.

geregistreerd. De stelling en de vraag van de leden van de VVD-fractie kunnen daarom niet worden beoordeeld aan de hand van eigen data.

Blijkens de memorie van toelichting zijn de doelstelling en effecten vooral kwalitatief van aard en moeten zij gezocht worden in de wijze waarop de keuze om wel of niet te studeren wordt gemaakt (p. 1), zo merken de leden van de VVD-fractie op. Er zou meer op inhoudelijke en minder op financiële gronden worden gekozen. Uit welke gegevens blijkt dat door aspirant-studenten op dit moment teveel op financiële gronden wordt gekozen? Hoe gaat de regering dit in de evaluatie monitoren? Welk effect beoogt de regering met het nastreven van een meer inhoudelijke en minder financiële afweging? Hoe en via welke indicatoren is de regering voornemens dat effect te monitoren? Als geen effect wordt verwacht in de aantallen studenten, welk effect wordt door de regering dan wel verwacht? In de Tweede Kamer is per amendement (amendement-Tielen c.s., nr. 11) een evaluatiemoment na drie jaar afgesproken. Wanneer vindt de regering dat de invoering succesvol is? Op basis van welke indicatoren wordt dit vastgesteld? Is de regering bereid het kennelijk beoogde effect, te weten een andere wijze van afweging en daarvan afgeleide parameters, in de evaluatie mee te nemen en genoemde evaluatie ook aan de Eerste Kamer voor te leggen? De leden van de CDA-fractie sluiten zich bij deze vraag van de leden van de VVD-fractie aan.

Ook de leden van de GroenLinks-fractie hebben vragen gesteld over dit thema. De hieronder opgenomen vraag wordt in gezamenlijkheid beantwoord met bovengenoemde vragen van de leden van de VVD-fractie.

Op welke wijze kunnen de beleidsgevolgen van deze 175 miljoen euro kostende maatregel afdoende worden gemonitord op zo'n wijze dat de Staten-Generaal en bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer de doelmatigheid kunnen vaststellen, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Onderzoekers beschrijven op basis van specifieke deelonderzoeken dat voor een deel van de studenten die aangeven *niet* door te studeren in het hoger onderwijs de kosten een belangrijke factor zijn die ze meewegen.⁹ De regering verwacht dat de studiekeuze, wanneer de financiële kant minder belangrijk wordt doordat het bedrag van het wettelijk collegegeld voor eerstejaars wordt gehalveerd, meer zal worden gebaseerd op andere aspecten die voor de aspirant-student belangrijk zijn, zoals inhoudelijke interesses, motivatie, specifieke beroepswensen en baankansen.¹⁰ Wanneer een dergelijk effect ook te zien is in de monitoring en evaluatie van het wetsvoorstel, kan geconcludeerd worden dat de doelstelling van de generieke maatregel is bereikt. Bij een onderzoek naar de doorstroomintentie van scholieren en mbo-studenten kan bekeken worden of de ondervraagden na invoering van het verlaagd wettelijk collegegeld nog steeds veel belang hechten aan de kosten die kleven aan de doorstroombeslissing. In de toelichting op het amendement Tielen c.s.¹¹ wordt daarnaast nog gevraagd in de evaluatie te kijken naar andere indicatoren, namelijk: de effecten op het leengedrag en de aantallen studenten die instromen. Effecten op het leengedrag en de studentenaantallen (generiek) kunnen worden omschreven als neveneffecten van het wetsvoorstel en raken dus niet zozeer de vraag over doelbereiking en doelmatigheid, zo zegt de regering tevens in de richting van de leden van de GroenLinks-fractie.

Tot slot wil de regering nog opmerken dat de effecten van het onderhavige voorstel in de praktijk versterkt kunnen worden of teniet gedaan

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

¹⁰ Zie voor belangrijke doorstroomargumenten voor studenten: Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2016–2017, Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 164, paragraaf 9.5.

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 911, nr. 11.

kunnen worden door andere maatschappelijke of economische ontwikkelingen, en dat zij tevens beïnvloed zullen worden door andere beleidsmaatregelen.

Wanneer de wetsevaluatie conform het amendement Tielen c.s. na drie jaar wordt afgerond, is de regering gehouden – en ook graag bereid – de uitkomsten ook met uw Kamer te delen.

De leden van de VVD-fractie hebben er kennis van genomen, dat de regering kiest voor een procentuele korting, leidend tot een grotere nominale korting voor studenten aan duurdere opleidingen. Waarom stelt de regering een reductie voor van het nominale prijsverschil tussen betrokken opleidingen? Waaruit blijkt de noodzaak hiertoe, in het licht van de bovengenoemde, door de regering in de memorie van toelichting geformuleerde kwalitatieve doelstelling van dit wetsvoorstel?

Het doel van de generieke maatregel is om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en de kansengelijkheid in het onderwijs verder te verbeteren. Het voorstel vergroot de toegankelijkheid van alle vormen van hoger onderwijs, waaronder ook het kleinschalig en intensief onderwijs, waarvoor het verhoogd wettelijk collegegeld gevraagd mag worden. Bovendien wordt kleinschalig- en intensief onderwijs relatief gezien duurder wanneer het verhoogd wettelijk collegegeld niet zou worden gehalveerd. Dit zou de toegankelijkheid van deze vorm van onderwijs niet ten goede komen.

Met betrekking tot de consistentie van het wetsvoorstel vragen de leden van de VVD-fractie zich af wat er de reden van is, dat bij het verdelen van het kennelijk beschikbare budget van structureel 175 miljoen euro niet ook zij-instromers en master-instromers worden meegenomen. Waaruit blijkt dat voor die groepen het door de regering genoemde kwalitatieve argument niet geldt?

De regering heeft ervoor gekozen om alle eerstejaarsstudenten die nieuw zijn per studiejaar 2018–2019 in het bekostigde hoger onderwijs in Nederland een verlaging van het collegegeld te geven voor het eerste jaar. Dat betekent dat zij-instromers en masterstudenten die al voor de invoeringsdatum gestudeerd hebben, niet van de korting voor eerstejaarsstudenten kunnen profiteren. Dat geldt voor de toekomst wel voor alle zij-instromers en masterstudenten bij een lerarenopleiding die wettelijk collegegeld betalen en die in of na studiejaar 2018–2019 voor het eerst zijn begonnen met een opleiding in het hoger onderwijs. Een van de doelen van de generieke maatregel is om de toegankelijkheid in het hoger onderwijs verder te verbeteren, door de drempel te verlagen voor potentiële studenten om te beginnen aan een opleiding in het hoger onderwijs. De huidige masterstudenten hebben al een bacheloropleiding in het hoger onderwijs gedaan en hoeven dus niet meer over de drempel geholpen te worden naar een studie in het hoger onderwijs. Hetzelfde geldt voor zij-instromers bij lerarenopleidingen die al vóór studiejaar 2018–2019 zijn begonnen met een opleiding in het hoger onderwijs. Daarnaast bestaan al diverse regelingen voor deze groep om de keuze voor een lerarenopleiding aantrekkelijk te maken. Zo is er de lerarenbeurs voor werkenden in het onderwijs die een extra onderwijsgraad willen halen. Voor niet-werkenden in het onderwijs gelden diverse regelingen zoals de zij-instroomsubsidie, levenlanglerenkrediet, de tegemoetkoming lerarenopleiding (WTOS) wanneer er geen recht bestaat op studiefinanciering en het recht op het wettelijk collegegeld voor een tweede studie op gebied van onderwijs of zorg.

De Minister heeft er recent op gewezen, dat de kwaliteit van het hoger onderwijs in haar visie in het gedrang zou kunnen komen wanneer bepaalde opleidingen «overstroomd worden met internationale studenten» (Hoger Onderwijs Pers, 13 maart 2018). Blijkens de eerder

deze maand aan de Minister aangeboden «Internationaliseringsagenda Hoger Onderwijs» willen hogescholen en universiteiten studenten van buiten Europa juist hogere collegegelden kunnen opleggen dan het huidige kostendekkende tarief, om zo de toestroom van buitenlandse studenten te kunnen beteugelen. Ook wil het hoger onderwijs de mogelijkheid krijgen een plafond in te stellen op het aantal niet-Europese studenten dat aan een opleiding wil beginnen. Hoe beoordeelt de regering in die context de doelmatigheid van dit wetsvoorstel, nu de korting op het collegegeld ook zal gelden voor niet-Nederlandse EU-studenten? Gelden voor de aantallen buitenlandse EU-studenten niet dezelfde overwegingen als die voor de aantallen buitenlandse niet-EU studenten? Wat is de visie van de regering op internationalisering van het onderwijs en hoe past dit wetsvoorstel in die visie? De leden van de CDA-fractie en van de PvdA-fractie sluiten zich graag bij deze vragen van de leden van de VVD-fractie aan.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft een eigen, specifieke doelstelling en is gebaseerd op de geldende wettelijke collegegeldsystematiek, waaronder het wettelijke onderscheid tussen EER-studenten en niet-EER-studenten.

De visie op internationalisering in het mbo en ho per brief aan de Tweede Kamer verstuurd op 4 juni 2018.¹² In die brief wordt ook ingegaan op de internationaliseringsagenda van de VSNU en de VH. Het plan is ook een maximering van het instellingscollegegeld te regelen. Hierbij wordt – met het oog op de oproep die de Vereniging Hogescholen en VSNU hiertoe doen – rekening gehouden met het feit dat de hoogte van het instellingscollegegeld een manier kan zijn om te sturen op het aantal niet-EER studenten dat zich inschrijft voor een opleiding. De wenselijkheid van deze en andere voorgestelde maatregelen zal binnenkort met de Tweede Kamer worden besproken. De regering wil daar in het kader van dit wetsvoorstel niet op vooruitlopen. Dit wetsvoorstel doorkruist niet de wens die de VH en VSNU in hun internationaliseringsagenda uiten om voor specifieke opleidingen en bij specifieke omstandigheden een plafond in te voeren op het aantal niet-EER studenten.

Het regeerakkoord vermeldt dat bij het studievoorschot in de toekomst wordt aangesloten bij de 10-jaarsrente, zo merken de leden van de VVD-fractie op. In welke mate dekt dit de extra structurele lasten van 175 miljoen euro die met dit wetsvoorstel zijn gemoeid? De leden van de D66-fractie sluiten zich graag aan bij deze vraag van de VVD-fractie. De invoering van de 10-jaarsrente staat los van de invoering van de verlaging van het collegegeld. Zo is de verlaging van het collegegeld gericht op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs aan de poort. De verhoging van de rente is gericht op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn. De extra structurele lasten van dit wetsvoorstel van € 173 miljoen worden bereikt in 2023.¹³ De structurele extra opbrengsten van de rentemaatregel van € 226 miljoen worden pas bereikt in 2060. Tot die tijd loopt het bedrag langzaam op. Dit komt doordat de 10-jaarsrente alleen voor nieuwe studenten zal gaan gelden en het aantal studenten dat met de nieuwe rentemaatstaf te maken heeft en daadwerkelijk aan het terugbetalen is, dus langzaam oploopt in de tijd.

Met betrekking tot de compensatie van de instellingen heeft de Minister onlangs voor een verdeelsleutel via de studentgebonden financiering gekozen, inclusief t-2 systematiek, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie. Wordt zo niet gecorrigeerd aan de hand van een markt-aandeel dat bepaald is met oude cijfers? Kunnen op die manier niet

¹² Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 56.

¹³ De € 2 miljoen per jaar die in de reeks is gereserveerd voor een intensivering in het profileringfonds, valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

oneigenlijke herverdeeeffecten optreden? De leden van de D66-fractie sluiten zich graag aan bij deze vragen van de VVD-fractie.

De regering heeft ervoor gekozen de middelen uit het Regeerakkoord te verdelen met zo min mogelijk administratieve lasten voor de instellingen. Dit sluit aan bij de reeds afgesloten sectorakkoorden. In het huidige bekostigingsmodel geldt dat de middelen worden verdeeld op basis van t-2 systematiek (studentaantallen van twee jaar eerder). Op dat betreffende jaar (t-2) heeft dan namelijk een accountantscontrole plaatsgevonden. Er wordt daarmee dus gecompenseerd op basis van de meest recent gecontroleerde beschikbare cijfers van studentenaantallen, waardoor er geen accountantscontrole meer hoeft plaats te vinden en hier dus ook geen extra kosten voor gemaakt hoeven te worden. Er kunnen binnen deze methodiek altijd herverdeeeffecten optreden tussen instellingen. Dat is inherent aan de bekostigingsmethodiek zoals deze in 2011 is vastgesteld. OCW heeft geconcludeerd dat er procentueel een minimaal verschil zit tussen het verdelen van de middelen op basis van het aandeel eerstejaars studenten van instellingen en het verdelen van de middelen via de studentgebonden financiering (gebaseerd op het totaal aantal ingeschreven studenten en diploma's). De hogescholen hebben ingestemd met het voorstel om op deze manier te verdelen. De universiteiten hebben de voorkeur voor een andere methode waarbij instellingen 1-op-1 de kosten krijgen gecompenseerd. De regering ziet geen mogelijkheden om een dergelijk systeem te bouwen zonder extra administratieve lasten in de vorm van bijvoorbeeld accountantscontroles, voorschotten en verrekeningen.

Wat zijn hiervan de gevolgen voor de compensatie van de door de instellingen gederfde collegegelden en gemaakte implementatiekosten? De leden van de D66-fractie sluiten zich graag aan bij deze vraag van de VVD-fractie.

In beginsel dragen instellingen zelf de kosten voor de implementatie van nieuw beleid. In de reeks in het Regeerakkoord is, mede gezien de korte invoeringstermijn van studiejaar 2018–2019, wel rekening gehouden met kosten voor invoering en uitvoering. Alle instellingen worden globaal gecompenseerd voor de gederfde collegegeldinkomsten en de in- en uitvoeringskosten.

Hoe hoog zijn de implementatiekosten, zo vragen de leden van de VVD-fractie. De leden van de D66-fractie sluiten zich graag aan bij deze vraag van de VVD-fractie.

De exacte implementatiekosten zijn niet bekend. Er is een impactanalyse gemaakt waarin voor zowel DUO, Studielink als instellingen een inschatting is gemaakt van de kosten van het aanpassen van de systemen.¹⁴ De kosten voor de aanpassingen zijn daarbij geraamd op in totaal € 1 miljoen voor DUO (in 2018 en 2019) en in totaal € 0,8 miljoen voor de instellingen en Studielink in 2018.

Hoe hoog zijn de maximale totale kosten, inclusief implementatiekosten en inkomstenderving, die ten gevolge van de wijze van compensatie voor eigen rekening van een instelling kunnen komen? De leden van de D66-fractie sluiten zich graag aan bij deze vragen van de VVD-fractie.

De kosten voor een instelling zijn afhankelijk van diverse factoren, zoals het aantal studenten dat instroomt, gedragseffecten, uitval gedurende een collegejaar, en de manier waarop een individuele instelling haar proces van inning van collegegelden heeft ingericht. De regering zal een vinger

¹⁴ 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>.

aan de pols houden door op basis van de ervaringsgegevens te kijken naar de daadwerkelijke instroom van eerstejaars studenten.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de onderhavige maatregel slechts geldt voor studenten die vanaf 2018–2019 voor het eerst beginnen aan een opleiding in het bekostigd hoger onderwijs. Dit betekent dat studenten van universitaire lerarenopleidingen pas in studiejaar 2021–2022 in aanmerking komen voor een extra jaar halvering collegegeld. Hoe kijkt de regering aan tegen het bezwaar hiertegen van de Interuniversitaire Commissie Lerarenopleidingen (ICL) en de VO-Raad, zoals uiteengezet in hun brief aan de Minister van 3 mei 2018? Omdat het lerarentekort in het voortgezet onderwijs de komende jaren verder zal toenemen, moeten de mogelijkheden om potentiële nieuwe leraren aan te trekken zoveel mogelijk benut worden, zo betogen genoemde organisaties. Het is volgens hen juist van belang om de instroom van universitaire lerarenopleidingen ook in de studiejaar 2019–2020 en 2020–2021 verder te stimuleren. Overweegt de regering om ook studenten die komend studiejaar starten met een universitaire lerarenopleiding in aanmerking te laten komen voor het tweede jaar halvering van het collegegeld? Wat zouden hiervan de budgettaire consequenties zijn? De leden van de PvdA-fractie sluiten zich graag bij deze vragen van de leden van de VVD-fractie aan.

De regering heeft ervoor gekozen studenten die per studiejaar 2018–2019 voor het eerst beginnen aan een opleiding in het hoger onderwijs in aanmerking te laten komen voor de halvering van het wettelijk collegegeld. Studenten die al vóór dat moment zijn begonnen hebben dan dus geen aanspraak op de halvering. In hun brief van 3 mei 2018 concluderen de Interuniversitaire Commissie Lerarenopleidingen (ICL) en de VO-Raad terecht dat dit betekent dat studenten aan een universitaire lerarenopleiding op zijn vroegst in studiejaar 2021–2022 in aanmerking komen voor collegegeldhalvering. Voorafgaand aan de universitaire lerarenopleiding moeten zij immers een ho-vakopleiding hebben afgerond. Studenten die per studiejaar 2018–2019 beginnen met een opleiding in het hoger onderwijs kunnen daarom pas drie jaar later aan een universitaire lerarenopleiding beginnen.

Bij elke afbakening zijn er groepen die ergens niet voor in aanmerking komen. Het is moeilijk uitlegbaar alleen een uitzondering te maken voor studenten die in studiejaar 2019–2020 en 2020–2021 aan een universitaire lerarenopleiding beginnen, terwijl alle andere studenten die al vóór studiejaar 2018–2019 zijn begonnen met een opleiding in het hoger onderwijs, en mogelijk ook een lerarenopleiding volgen, niet in aanmerking komen voor de halvering. De regering is daarom niet voornemens voor de universitaire lerarenopleidingen een uitzondering te maken.

Wanneer nieuwe studenten aan een universitaire lerarenopleiding vanaf studiejaar 2019–2020 in aanmerking zouden moeten komen voor de halvering van het wettelijk collegegeld kost dit voor de jaren 2019–2020 en 2020–2021 in totaal circa € 2 miljoen.

Door deze maatregelen betalen alle studenten minder collegegeld, maar door de renteverhoging van het leenstelsel betaalt een bepaalde groep meer geld. Want de student, wiens ouders de rekening oppakken, heeft hier geen last van, maar krijgt wel de verlaging. Dat voelt vreemd, zo constateert ook de Afdeling advisering van de Raad van State. Waarom heeft de regering niet gekozen voor een meer specifieke maatregel, bijvoorbeeld door verhoging van de aanvullende beurs, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De regering heeft ervoor gekozen het collegegeld te halveren voor nieuwe eerstejaars studenten die voor het eerst het hoger onderwijs betreden en niet voor een verhoging van de aanvullende beurs. Het doel van deze

generieke maatregel is om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs verder te verbeteren. Een verhoging van de aanvullende beurs zou alleen voor een specifieke doelgroep de toegankelijkheid verbeteren. Bovendien is de relatieve waarde van een korting van ruim € 1.000 nu al groter voor lagere inkomensgroepen, wat ten goede komt aan het verbeteren van de kansengelijkheid.

Jongeren die naar het mbo gaan, behouden toeslagen en kinderbijslag, zo merken de leden van de SP-fractie op. Jonge kinderen die vervroegd gaan studeren, krijgen deze voordelen niet. Slimme kinderen worden hier de dupe van. Als zij met 15 of 16 jaar de collegebanken ingaan, zullen zij zeker niet op kamers gaan wonen, maar hun ouders verliezen wel kinderbijslag. De achterliggende gedachte is dat het kind kan gaan lenen en dus geen kinderbijslag nodig heeft. Maar is het geen merkwaardige gedachte gang dat slimme kinderen beter af zijn als ze jong gaan lenen? Wat is het oordeel van de regering hierover? Heeft zij overwogen om deze groep jonge studenten te ontzien?

In het debat met de Tweede Kamer is deze vraag ook in relatie gebracht met het onderhavige wetsvoorstel. Het daarover ingediende amendement van de leden Bisschop en Futselaar is verworpen. In de appreciatie van het amendement is aangegeven dat dit onderwerp zich meer leent voor een debat met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en dat het eigenlijk niet bij de onderhavige wetsbehandeling betrokken zou moeten worden. In het voorstel worden alle eerstejaars studenten gelijk behandeld, hoe jong of hoe oud ze ook zijn. Ook de hele jonge studenten krijgen dus een korting van ruim € 1.000, en als ze voor een lerarenopleiding kiezen ruim € 2.000.

Welke probleemanalyse ligt [ten grondslag aan de opmerking dat de doelstelling en verwachte effecten kwalitatief van aard zijn en liggen «in de wijze waarop de keuze om wel of niet door te studeren wordt gemaakt»?¹⁵ Hoeveel en welke studenten maken in de huidige situatie een niet «inhoudelijk gedreven studiekeuze», zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Uit Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2016–2017 is gebleken dat een aanzienlijk deel van de aankomende studenten de verschillende financiële aspecten die kleven aan de keuze om wel of niet door te gaan studeren meewegen in hun beslissing.¹⁶ Uit verschillende voorbeelden uit die monitor kan geconcludeerd worden dat het wegnemen van kosten dus helpt bij een vrije studiekeuze. Door de financiële kant van de studiekeuze met de voorgenomen verlaging van het collegegeld minder prominent te maken, komt de inhoudelijk gedreven studiekeuze meer naar voren. Dat draagt naar verwachting bij aan het streven van de «student op de juiste plek» en daarmee aan de toegankelijkheid van het vervolgonderwijs. In de Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs is aangegeven dat 61% van de ondervraagde mbo-studenten aangeeft dat het financieel perspectief een rol speelt in de doorstroombeslissing. Daarnaast concluderen de onderzoekers ook dat 26% van de potentiële doorstromers (mbo, havo en vwo) die niet doorstromen aangeeft dat de studiefinanciering en financiën een rol spelen in de beslissing om af te zien van een ho-opleiding (fig. 9.12 van genoemd onderzoek).

Klopt de interpretatie dat de opmerkingen in de memorie van toelichting over kansengelijkheid gezien moeten worden als verwijzend naar een tweede doelstelling, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

¹⁵ Vraag is voor de goede leesbaarheid geparafraseerd omdat andere vragen over dit thema eerder – in gezamenlijkheid met gelijksoortige vragen – zijn beantwoord.

¹⁶ Zie voor belangrijke doorstroomargumenten voor studenten: Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2016–2017, Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 164, paragraaf 9.5.

Betekent dit dat de regering met deze leden van mening is dat het vergroten van de toegankelijkheid voor de lagere inkomensgroepen nodig is om problemen op dat terrein op te lossen? Welke zijn deze problemen volgens de regering?

De regering beoogt met de generieke maatregel de toegankelijkheid in het hoger onderwijs verder te verbeteren. Zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting is het bedrag van het volledig wettelijk collegegeld voor aankomend studenten een fors bedrag.¹⁷ De halvering van het collegegeld voor alle *eerstejaars studenten* verlaagt de drempel voor de toegang tot het hoger onderwijs. 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 het verbeteren van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, maar ook aan het verbeteren van de kanselijkheid. Het verbeteren van kanselijkheid is daarmee een neveneffect van de generieke maatregel en dus niet, zoals de leden van de GroenLinks-fractie vragen, een tweede doelstelling.

Bij de doelstellingen van het voorstel ontbreekt een verwijzing naar specifieke groepen voor wie de toegankelijkheid van het hoger onderwijs verminderd is door de invoering van het studievoorschot. Heeft de regering zich bij het voorbereiden van dit voorstel rekenschap gegeven van de (overigens wel geciteerde) Monitor Beleidsmaatregelen 2016–2017 waaruit blijkt dat mbo-studenten een lagere doorstroomkans hebben naar het hoger onderwijs¹⁸ en dat volgens onderzoek van het CBS¹⁹ achtergrondkenmerken zoals het inkomensniveau van de ouders een significant effect hebben op deze doorstroomkans van studenten? Ziet de regering deze lagere doorstroomkans als een probleem voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijsstelsel? Is het verbeteren van de doorstroomroute vanuit het mbo expliciet onderdeel van de toegankelijkheidsdoelstelling van dit wetsvoorstel of heeft de verwijzing naar de lagere inkomensgroepen daar niet mee te maken? Indien het wel deze doorstroomroute betreft, vragen deze leden om meer duidelijkheid over hoe deze doelstelling in het voorstel doorwerkt. Indien de doorstroomroute niet beoogd is, vragen deze leden waarom dit evidente toegankelijkheidsprobleem niet in de doelstellingen van het voorstel is opgenomen.

De regering is bekend met de Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2016–2017 en de uitkomsten van het CBS onderzoek. Zoals ook genoemd in de memorie van toelichting ziet de regering als neveneffect van dit voorstel dat de kanselijkheid verder verbetert omdat de halvering relatief meer waarde heeft voor lagere inkomensgroepen.²⁰ De leden van de SGP-fractie van de Tweede Kamer hebben ook vragen gesteld over het CBS-rapport. In de nota naar aanleiding van verslag is de regering hierop ingegaan.²¹

De regering zet op verschillende manieren in op het versterken van de doorstroom van het mbo naar het hbo, waaronder het stimuleren van regionale samenwerking tussen het mbo en het hbo. Met dit wetsvoorstel biedt de regering een extra maatregel voor goede doorstroommogelijkheden van mbo naar hbo. Mbo-studenten die voor het eerst doorstromen naar het hbo krijgen een jaar halvering van het wettelijk collegegeld. Wanneer zij kiezen voor een lerarenopleiding krijgen zij twee jaar halvering van het wettelijk collegegeld. Het CBS geeft in het onderzoek

¹⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 911, nr. 3, p. 1–2.

¹⁸ Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2016–2017, p. 31.

¹⁹ CBS (2017), Toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor mbo 4-gediplomeerden: De rol van inkomen en andere achtergrondkenmerken. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/37/toegankelijkheid-hoger-onderwijs-voor-mbo-ers>

²⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 911, nr. 3, p. 1–2.

²¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 911, nr. 6, p. 19.

aan dat er aanwijzingen zijn om te zeggen dat het inkomen een rol speelt bij de kans op instroom, maar dat er ook andere factoren aan te wijzen zijn, zoals leeftijd, opleidingsniveau ouders, migratieachtergrond en gekozen vooropleiding.²² In de eerstvolgende Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs die in het tweede kwartaal van 2018 uitkomt zal nader aandacht besteed worden aan de doorstroomintentie van mbo-studenten, waaronder ook de relatie met de aanvullende beurs.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de regering ervoor wil zorgen dat het bedrag van het collegegeld een zo klein mogelijke rol speelt in de beslissing om te gaan studeren. Uit diverse onderzoeken blijkt dat financiële drempels op dit moment een verschillende invloed hebben op de keuze van verschillende doelgroepen om te gaan studeren. Op basis van welke argumenten heeft de regering de afweging gemaakt om af te zien van evidence based maatregelen voor deze doelgroepen en in plaats daarvan een niet op onderzoek of analyses gebaseerd generiek voorstel te doen?

De in het regeerakkoord afgesproken maatregel zou – bij uitgestelde invoering – een gedragseffect kunnen hebben op de instroom in de zin dat mensen hun instroommoment zouden kunnen gaan uitstellen. Wachten – en eerst een wetenschappelijke onderbouwing vergaren – heeft dus ook een keerzijde. Om die reden is ervoor gekozen het eerst in te voeren en de gevolgen te monitoren. Bij de wetsbehandeling in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen, op basis waarvan ook al snel geëvalueerd zal worden.²³

Als derde doelstelling noemt de regering het terugdringen van het lerarentekort. Kan de regering de argumentatie toelichten waar zij schrijft dat het tweejarig verlagen van het wettelijk collegegeld het aantrekkelijker maakt voor een lerarenopleiding te kiezen en dat dit stimuleert dat studenten na het eerste jaar switchen naar de lerarenopleiding dan wel daar juist blijven? Is deze stimulans volgens de regering juist wel of juist niet een «inhoudelijk gedreven studiekeuze»? Is de regering van mening dat een inhoudelijk gedreven studiekeuze wenselijk is in het geheel van het onderwijs behalve bij de lerarenopleiding omdat daar ook een financieel gedreven studiekeuze positief te waarderen is?

Het doel van de maatregel voor studenten aan een lerarenopleiding is een bijdrage te leveren aan het terugdringen van het lerarentekort. 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. Studenten aan een lerarenopleiding ontvangen net als andere studenten in hun eerste jaar een jaar halvering van het collegegeld. Daar bovenop ontvangen zij een jaar extra halvering van het collegegeld. Daarmee wordt het extra aantrekkelijker om voor een lerarenopleiding te kiezen. Uit onderzoek 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.²⁴ Door de kosten voor deze opleidingen te verlagen kan juist worden bijgedragen aan een meer inhoudelijke keuze voor de lerarenopleiding. De verwachting is dat dit zal leiden tot een stijging van de instroom in de lerarenopleiding, van zowel studenten van wie de lerarenopleiding de eerste inschrijving in het hoger onderwijs als van studenten die overstappen naar een lerarenopleiding.

²² «Toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor mbo 4-gediplomeerden», CBS 15 september 2017.

²³ Kamerstukken II 2017/18, 34 911, nr. 11.

²⁴ «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.

Hoe verhoudt deze argumentatie zich tot de opmerking in de memorie van toelichting dat «de drempel alleen verlaagd hoeft te worden voor studenten die de drempel nog niet over zijn en die mogelijk nog worstelen met de beslissing om wel of niet door te studeren» (p. 3)?

Deze argumentatie is de basis voor de generieke maatregel waarvan de doelstelling is de toegankelijkheid van het hoger onderwijs verder te verbeteren en staat in die zin dus los van het extra jaar halvering bij lerarenopleidingen. De doelstelling van het extra jaar halvering bij lerarenopleiding is een bijdrage leveren aan het lerarentekort door een hogere instroom bij de lerarenopleidingen. Die keuze wordt door de diversiteit in lerarenopleidingen soms direct na de vooropleiding gemaakt, maar zoals bij een switch of bij de universitaire lerarenopleiding pas op een later moment.

Hoe verhoudt zich de generieke en kwalitatieve doelstelling van «kwalitatieve toegankelijkheid» in de zin van een inhoudelijk gedreven studiekeuze tot de groepspecifieke en kwantificeerbare doelstellingen van kansengelijkheid en van het terugdringen van het lerarentekort? Zijn de doelstellingen wel of niet behaald wanneer studenten op financiële gronden kiezen voor een lerarenopleiding? Hoe verhouden zich de twee samengevatte doelstellingen (laatste regel van paragraaf 1 in de memorie van toelichting) te weten «betere toegankelijkheid, beïnvloeding studiekeuze»? De betere toegankelijkheid was toch juist bedoeld als een kwalitatieve toegankelijkheid die eruit bestond dat er minder beïnvloeding van de studiekeuze zou zijn?

De regering heeft met dit wetsvoorstel twee doelstellingen. Enerzijds het verder verbeteren van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, waarbij de gekozen maatregel als neveneffect heeft dat dit ook de kansengelijkheid bevordert. De tweede doelstelling is het verhogen van de instroom aan lerarenopleidingen, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de oplossing van het lerarentekort. Voor beide doelstellingen geldt dat de regering verwacht dat door het verlagen van de kosten van een opleiding de student een vrijere keuze kan maken die meer voortkomt uit de intrinsieke motivatie. De doelstelling van het in de eerste plaats wegnemen van een financieel argument om *niet* voor een vervolgoopleiding in het hoger onderwijs te kiezen en het voorstellen van een financiële prikkel om als men voor een opleiding in het hoger onderwijs kiest in het bijzonder de lerarenopleidingen te overwegen, zijn in de ogen van de regering goed verenigbaar.

Waar de leden van de GroenLinks-fractie een tegenstelling lijken te zien, ziet de regering twee maatregelen die elkaar uitstekend aanvullen. Uit de Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs is gebleken dat studenten bij het kiezen van een opleiding het arbeidsmarktperspectief, toekomstig salaris en de kosten van een opleiding meewegen in de keuze om wel of niet te gaan studeren. In het regeerakkoord is budget vrijgemaakt voor zowel een verlaging van de kosten van een (leraren)opleiding als voor het salaris van leraren in het primair onderwijs. Als om financiële redenen meer studenten die daar eerder over aarzelden, kiezen voor een lerarenopleiding, dan wordt de doelstelling behaald.

Als tweede voorwaarde stelt de Comptabiliteitswet in artikel 3.1 dat het voorstel een toelichting bevat op de doeltreffendheid van de beoogde maatregelen. Dat leidt voor de leden van de fractie van GroenLinks tot de volgende vragen. Op welke wijze wordt de doelstelling van kwalitatieve toegankelijkheid gemeten of anderszins (bij gebrek aan kwantificering wellicht ook kwalitatief?) in kaart gebracht? Welke criteria en indicatoren worden gebruikt om die doeltreffendheid te meten?

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting worden de effecten van deze maatregel gemonitord via de Monitor beleidsmaatregelen 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. De eerste monitor waarin deze effecten kunnen worden beschreven verschijnt in de eerste helft van 2019.

Naar verwachting zal het verlagen van het wettelijk collegegeld weinig effect hebben op de aantallen studenten die instromen in het hoger onderwijs. Betekent dit volgens de regering ook dat de voorgestelde maatregel weinig effect zal hebben voor de specifieke groepen die op dit moment minder instromen in het hoger onderwijs?

De doelstelling van de generieke maatregel is de toegankelijkheid van het hoger onderwijs verder te verbeteren. Een korting van ruim € 1.000 is relatief gezien meer waard voor de lagere inkomensgroepen. Voor hen heeft de maatregel dus meer impact, maar er is geen onderzoek voor handen waaruit blijkt dat lagere inkomensgroepen of mbo-gediplomeerden met ouders die niet gestudeerd hebben prijsgevoeliger zijn in de doorstroombeslissing. Ook voor deze groepen wil de regering dan ook niet zo ver gaan om een kwantitatieve verwachting uit te spreken. De kwalitatieve doelstelling – een meer intrinsiek gemotiveerde studiekeuze – is echter ook voor deze doelgroepen van grote waarde.

*Welke grond heeft de regering voor haar gevoelens dat een bedrag van ongeveer 1.000 euro substantieel genoeg is voor gedragsinvloeden bij de keuze van studenten terwijl het CPB reeds in 2013 in onderzoek heeft vastgesteld dat een dergelijke verlaging van het collegegeld weinig effect zal hebben?*²⁵

De genoemde notitie van het Centraal Planbureau beschrijft de invloed van prijsverhogingen op de instroom in het hoger onderwijs. Een belangrijke constatering van het CPB is dat er sprake is van een inelastische vraag, wat wil zeggen dat studenten in hun studiekeuze nauwelijks reageren op prijsverhogingen. Daaruit kan niet geconcludeerd worden dat dat ook voor een prijsverlaging geldt, maar belangrijker is dat deze notitie de *kwantitatieve* gevolgen beschrijft van prijsverhogingen in het hoger onderwijs. De regering heeft voor de voorgenomen verlaging van het collegegeld voor eerstejaars studenten (de generieke maatregel) een *kwalitatieve* doelstelling. De vraag of een korting van ruim € 1.000 voldoende substantieel is om studenten meer in vrijheid een inhoudelijk gedreven studiekeuze te laten maken, moet naar verwachting van de regering bevestigend worden beantwoord.

Wordt in de Monitor Beleidsmaatregelen, die blijkens de memorie van toelichting aandacht zal besteden aan motieven, intenties en instroomcijfers ook aandacht besteed aan de doelstelling «kanselijkheid» door te monitoren of studenten uit lagere inkomensgroepen door deze maatregel vaker doorstromen naar het hoger onderwijs?

In de jaarlijkse monitor wordt de invloed van verschillende beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs onderzocht en beschreven. Daarin wordt ook reeds expliciet ingegaan op de gevolgen van het beleid voor onder meer de studenten uit lagere inkomensgroepen. De onderzoekers pretenderen geen causaliteit aan te kunnen geven tussen de verschillende beleidsmaatregelen en de stand van het hoger onderwijs. Er zijn telkens verschillende maatregelen tegelijk van invloed en ook algemene maatschappelijke en economische ontwikkelingen bepalen mede de stand van het hoger onderwijs.

²⁵ Centraal Planbureau (18 januari 2013). Notitie: Deelname-effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase, p. 2, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-18jan2013-deelname-effecten-van-de-invoering-van-het-sociaal-leenstelsel-de-bachelor-en-.pdf>

Hoe duidt de regering de per amendement in de wet opgenomen evaluatie op de doeltreffendheid en effecten waarbij blijkens de toelichting «in het bijzonder aandacht zal worden geschonken aan het effect op de aantallen studenten die instromen in het hoger onderwijs, in de lerarenopleidingen en het effect op hun leengedrag?» Hoe verhoudt deze evaluatie zich tot het feit dat blijkens de memorie van toelichting de generieke doelstelling juist niet kwantitatief van aard is? Is deze evaluatie afdoende om de doeltreffendheid van de doelstelling van de wet zelf te beoordelen? Behoren effecten op het leengedrag tot de doelstellingen van het wetsvoorstel? Indien niet, waarom maakt dit aspect dan deel uit van de evaluatie?

De evaluatie van de doeltreffendheid dient zich in de eerste plaats te richten op de in het wetsvoorstel geëxpliciteerde doelstellingen van het verder verbeteren van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en het vergroten van de instroom in de lerarenopleiding door die opleidingen aantrekkelijker te maken. In het amendement wordt daarnaast verzocht in de evaluatie ook in het bijzonder aandacht te schenken aan de effecten van het wetsvoorstel. Daarmee laten de indieners zien dat zij een effect verwachten op de studentenaantallen en het leengedrag. Hoewel de regering dat niet als doelstellingen van het wetsvoorstel heeft geformuleerd, is het niet onwaarschijnlijk dat dergelijke effecten gevonden kunnen worden. De regering zal in de evaluatie daar dan ook in het bijzonder aandacht aan schenken.

Blijkens de tabel op pagina 7 van de memorie van toelichting en de bijbehorende tekst hebben studenten die tegelijkertijd een vakinhoudelijke studie volgen en een lerarenopleiding geen recht op het tweede jaar verlaagd collegegeld «om misbruik te voorkomen». Op welke wijze draagt dit bij aan de doelstelling van het faciliteren van inhoudelijk gedreven studiekeuzes en/of het terugdringen van het lerarentekort? Zijn niet juist ook voor het onderwijs leraren met een dergelijke dubbele opleiding zeer gewenst? Is deze «anti-misbruik-maatregel» niet de facto contrair aan de geëxpliciteerde doelstellingen van het wetsvoorstel?

De regering begrijpt dat er bezwaren zijn tegen deze maatregel ter voorkoming van misbruik. De regering ziet echter geen beter alternatief om misbruik te voorkomen. Zonder deze maatregel is er een potentieel risico dat 130.000 studenten zich ook inschrijven voor een lerarenopleiding om zo in aanmerking te komen voor de halvering. 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. Wanneer studenten die korting ook kunnen krijgen wanneer het een tweede studie is naast een andere, loont het voor alle studenten om zich voor een lerarenopleiding aan te melden, ook al willen zij die opleiding niet feitelijk gaan volgen.

De consequentie daarvan is dat mogelijk misbruik alleen echt kan worden voorkomen door de in de memorie van toelichting genoemde anti-misbruikmaatregel te handhaven. Overigens is het van belang op te merken dat een tweedejaars student aan een willekeurige opleiding nog wel kosteloos een lerarenopleiding als tweede studie erbij kan volgen. Voor een tweede studie die gelijktijdig wordt gevolgd is altijd maar één keer wettelijk collegegeld verschuldigd.

De regering weigert om politiek begrijpelijke redenen in de argumentatie een koppeling te maken tussen het verlagen van het wettelijk collegegeld en het verhogen van de rente op de studieschuld. Zij gebruikt echter wel het argument dat studenten die zijn aangewezen op een studielening een lagere studieschuld zullen opbouwen doordat zij met de verlaging van het collegegeld minder zullen hoeven lenen. Bij een gemiddelde studieschuld, een lage rentestand en een afbetalingsperiode van 15 jaar zal een student 2.160 euro meer rente gaan betalen. Wanneer de rente gaat stijgen, zal dit

nadelige effect toenemen. Op grond waarvan meent de regering dat deze verwachtingen niet zullen leiden tot extra leenaversie en daarmee de beoogde doelen van het nu voorliggende voorstel zullen ondermijnen? Met welke evidence based informatie zal de regering aspirant-studenten overtuigen dat het rentenadeel niet opweegt tegen het collegegeld-voordeel.

De invoering van de 10-jaarsrente staat inderdaad los van de invoering van de verlaging van het collegegeld. Zo is de verlaging van het collegegeld gericht op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs aan de poort. De verhoging van de rente is gericht op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn. Inderdaad is beargumenteerd dat studenten die zijn aangewezen op een studielening een lagere studieschuld zullen opbouwen doordat zij met de verlaging van het collegegeld minder kosten hebben. Dit heeft echter geen direct raakvlak met de rentemaatregel. Als een student ruim € 1.000 minder leent, hoeft over dit bedrag geen rente te worden betaald. Dat is het geval met een rente die gebaseerd is op de 5-jaarsrente, maar ook met een rente die gebaseerd is op de 10-jaarsrente. Het wetsvoorstel waarmee de rentemaatregel wordt aangepast is in voorbereiding. In dit wetsvoorstel zal ook worden ingegaan op de gevolgen van de wijziging voor de student.

De derde voorwaarde in de Comptabiliteitswet, artikel 3.1, is dat het voorstel een toelichting bevat op de doelmatigheid. Dat leidt bij de leden van de GroenLinks-fractie tot de volgende vragen. Op grond waarvan is de regering van mening dat het doel van een inhoudelijk gedreven studiekeuze het beste door deze financiële prikkel kan worden bereikt? Zijn voor het vergroten van deze inhoudelijke keuzeruimte financiële maatregelen in de sfeer van het collegegeld nodig of is deze doelstelling meer gediend met ondersteuning en begeleiding van aspirant-studenten in het mbo en vwo? Is voor het vergroten van de reële specifieke toegankelijkheidsproblemen voor geïdentificeerde groepen (doelstelling 2) een generieke maatregel geëigend en doelmatig of zou een specifieke maatregel doelmatiger zijn geweest?

Uit de Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2016–2017 is gebleken dat een aanzienlijk deel van de aankomende studenten de verschillende financiële aspecten die kleven aan de keuze om wel of niet door te gaan studeren meewegen in hun beslissing.²⁶ Ook bleek dat financiële aspecten een rol kunnen spelen bij de keuze voor een studie.²⁷ Daaruit zou geconcludeerd kunnen worden dat het verlagen van kosten dus helpt in een vrijere studiekeuze. Door de financiële kant van de studiekeuze met de voorgenomen verlaging van het collegegeld minder prominent te maken, komt de inhoudelijk gedreven studiekeuze meer naar voren. Dat draagt naar verwachting bij aan het streven van de «student op de juiste plek» en daarmee aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Doordat de korting van ruim € 1.000 bovendien relatief meer waard is, heeft de generieke maatregel naar verwachting een extra grote impact op de door de leden van de GroenLinks-fractie genoemde groepen.

²⁶ Zie voor belangrijke doorstroomargumenten voor studenten: Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2016–2017, Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 164, paragraaf 9.5. Zo gaf 61% van de ondervraagde mbo-studenten aan dat het financieel perspectief een rol speelt in de doorstroombeslissing. Onderzoekers concluderen ook dat aspirant-studenten kunnen worden gemotiveerd met financiële aspecten. 26% van de potentiële doorstromers (mbo, havo en vwo) die niet doorstromen geeft aan dat de studiefinanciering en financiën een rol spelen in de beslissing om af te zien van een ho-opleiding (fig. 9.12 van genoemd onderzoek).

²⁷ Zie voor betreffende onderzoek: Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2016–2017, Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 164, par. 8.12 Uit onderzoek, gedaan na invoering van het studentenreisproduct voor minderjarige mbo-studenten, kwam bijvoorbeeld naar voren dat studenten mét reisrecht zich minder belemmerd voelen in hun opleidingskeuze door mogelijke reiskosten dan studenten zónder reisrecht.

Daarnaast is goede begeleiding van studenten in de overgangen eveneens belangrijk en wordt daar met diverse maatregelen op ingezet, zoals met de inzet op loopbaanoriëntatie en begeleiding (LOB) en studiekeuzevoorlichting. Daarnaast heeft het kabinet extra middelen vrijgesteld voor de versterking van regionale samenwerking tussen het vo, mbo en ho (32,1 miljoen) en kunnen instellingen aanvragen indienen in het kader van de Subsidieregeling doorstroom mbo-hbo.

Ten slotte, is de regering, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie, in het licht van de opgeworpen vragen en reeds eerder ingebrachte kritiek van mening dat het wetsvoorstel voldoet aan de eisen die gesteld worden in de Comptabiliteitswet, artikel 3.1?

De regering is van mening dat dit wetsvoorstel voldoet aan de eisen van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016. Op 17 december 2017 heeft de Minister van Financiën een brief gestuurd aan de Tweede Kamer inzake artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.²⁸ De bijlage bij die brief bevat een schrijfwijzer voor departementen. De schrijfwijzer biedt een korte uitleg hoe de elementen uit artikel 3.1 kunnen worden toegelicht. De regering is zoals gesteld in artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 in de memorie van toelichting ingegaan op de doelstellingen, doeltreffendheid en de doelmatigheid.

De leden van de SGP-fractie stellen de volgende vragen. Op welke wijze wordt in de toekomst bepaald op welke wijze gedifferentieerd zal moeten worden? Is de lijst met aspecten waarop gedifferentieerd kan worden limitatief, oftewel gaat het alleen om opleiding, leerjaar, inrichting van de opleiding en instroomcohort? Of ziet de regering in de toekomst nog andere mogelijkheden om te differentiëren. Hoe kan worden ingespeeld op nieuwe doelgroepen en kan deze wet ook ingezet worden om meer sturing te bieden aan de studiekeuze? Waarom wordt niet gekozen voor differentiatie op basis van de financiële mogelijkheden binnen gezinnen? In feite worden de financiële tegemoetkoming nu zonder onderscheid des persoons verdeeld. Is het mogelijk om beter te monitoren welke groepen studenten extra ondersteuning nodig hebben? Kan het zo zijn dat er in de toekomst hier meer onderscheid in gemaakt kan of moet worden? De leden van de ChristenUnie-fractie sluiten zich bij deze vragen van de SGP-fractie aan.

De vier genoemde aspecten geven voor de toekomst ruimte om te differentiëren en zijn in het wetsvoorstel limitatief opgesomd. Wanneer in de toekomst de wens bestaat ook op andere aspecten te kunnen differentiëren, vergt dat wetswijziging. Het voorliggende wetsvoorstel bevat uitsluitend de vier aspecten die voor nu van belang zijn om de halvering van het wettelijk collegegeld voor eerstejaars studenten in het bekostigd onderwijs voor alle opleidingen bij amvb uit te kunnen werken, alsook voor een tweede jaar voor de lerarenopleidingen. Doordat het open normen betreft, is er behoorlijk wat flexibiliteit; toch is hier geen mogelijkheid in opgenomen om ook te differentiëren naar persoonskenmerken van de student, zoals de financiële mogelijkheden binnen gezinnen. De vier aspecten waarop wel gedifferentieerd kan worden, richten zich op de aanbodkant van het onderwijs en maken het mogelijk daarin keuzes te maken. Het gaat daarbij om aspecten die via koppeling met de informatiesystemen van DUO grotendeels geautomatiseerd uitgevoerd kunnen worden. De uitvoering van differentiatie in het collegegeld ligt in hoge mate bij Studielink en de instellingen. Een differentiatie op persoonskenmerken kan niet of nauwelijks geautomatiseerd plaatsvinden en zou een grote toename van lasten voor de instellingen betekenen. Voor differentiatie op basis van persoonsken-

²⁸ Kamerstukken II 2017/18, 31 865, nr. 105.

merken bestaan bovendien al andere regelingen, zoals de aanvullende beurs binnen de studiefinanciering.

3. Uitvoering en handhaving

De leden van de VVD-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State twijfels heeft geuit over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel door betrokken organisaties, zoals Studielink, DUO en de onderwijsinstellingen. DUO heeft aangekondigd in april 2018 te starten met een testfase en ook de universiteiten en hogescholen zouden daarmee bezig zijn, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie. In april zou na de testfase een go-no-go moment volgen. De instellingen zouden op 1 mei klaar moeten zijn om de eerste aanmeldingen in ontvangst te nemen. Graag vernemen de leden van de VVD-fractie de uitkomst van de testfase. Kan de regering bevestigen dat de uitvoeringsorganisaties en de instellingen inmiddels klaar zijn om de aanmeldingen in ontvangst te nemen? De leden van de CDA-fractie en van de PvdA-fractie sluiten zich bij deze constatering en vragen aan.

Voor de duidelijkheid wordt aangegeven dat het niet gaat om het kunnen ontvangen van de aanmeldingen van studenten. Instellingen kunnen dus altijd aanmeldingen van studenten ontvangen. Wat is aangepast is het proces tussen DUO, Studielink en instellingen van de indicatie van de soort collegegeld. Dit is een reeds bestaande informatie-uitwisseling tussen DUO, Studielink en de instellingen, die gewijzigd moest worden in verband met halvering van het collegegeld. Vanwege invoering per studiejaar 2018–2019 moesten de aanpassingen van de systemen van DUO, Studielink en instellingen in april 2018 gereed en getest zijn. Daardoor kon vanaf mei 2018 door DUO voor alle studenten die zich hebben aangemeld voor het studiejaar 2018–2019 geautomatiseerd de juiste indicatie voor het collegegeld worden verstuurd aan de instellingen. Instellingen konden vervolgens vanaf mei 2018 het juiste collegegeld bij de student in rekening brengen. In april 2018 heeft een ketentest plaatsgevonden tussen DUO, Studielink en instellingen. Deze test is positief afgesloten. Op woensdag 25 april jongstleden is bestuurlijk overleg gevoerd tussen VSNU, VH en OCW en is een go-besluit genomen voor de uitvoering van deze maatregel binnen de huidige processen.

4. Gevolgen voor de regeldruk

Het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk 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» is volgens de regering in de memorie van toelichting verwerkt, zo lezen de leden van de GroenLinks-fractie. Omdat deze leden nergens een aanduiding zien van het geadviseerde «in welke mate» en precies dat van belang is voor het criterium uit de Comptabiliteitswet verzoeken zij de regering om dit alsnog te expliciteren.

Op basis van het advies van de Adviescollege Toetsing Regeldruk zijn paragrafen 1 en 2 van de concept memorie van toelichting aangepast. Een concretisering op basis van procentuele stijging van aantallen is niet mogelijk omdat het effect van de maatregel in de praktijk zal moeten blijken. Daarom wordt het effect van deze maatregel gemonitord via de Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs. Hierin 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 instroom-cijfers, zowel generiek als voor de lerarenopleidingen. De eerste monitor waarin deze effecten kunnen worden beschreven, verschijnt in de eerste helft van 2019.

5. Gevoerd overleg en advies

In reactie op het in de internetconsultatie voorgestelde alternatief de aanvullende beurs te verhogen, stelt de regering: «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 (...).» De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het klopt dat er alleen voor die specifieke doelgroep een toegankelijkheidsprobleem bestaat en dat deze alternatieve maatregel derhalve niet alleen doelmatiger maar ook doeltreffender zou zijn dan de voorgestelde maatregel.

Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven kent Nederland een toegankelijk stelsel van hoger onderwijs.²⁹ Door het collegegeld voor eerstejaars studenten te halveren kan de toegankelijkheid echter voor alle studenten verder worden verbeterd, in plaats van slechts voor de doelgroep van de aanvullende beurs.

6. (Grond)wettelijk kader en internationaal recht

In haar reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State stelt de regering, zo lezen de leden van de GroenLinks-fractie, dat de verlaging van het wettelijk collegegeld past binnen de verdragsrechtelijke inspanningsverplichting die Nederland heeft om te zorgen voor een zo laag mogelijk collegegeld. Hoe duidt de regering het feit dat het collegegeld sinds 2009 jaarlijks structureel is verhoogd boven het inflatieniveau waardoor het collegegeld de afgelopen 10 jaar met 495 euro is gestegen? Op welke wijze was deze stijging van het collegegeld rechtmatig en doelmatig? Is bij debatten rond die collegegeldverhogingen door de toenmalige regeringen ook verwezen naar het IVESCR? Speelt deze eerdere jarenlange – kennelijk volgens de regering met het IVESCR strijdige – verhoging van het collegegeld een rol in het huidige wetsvoorstel om het collegegeld te verlagen?

Hoe duidt de regering het feit dat artikel 13, tweede lid, onder c van het IVESCR ook spreekt over «gelijkelijk toegankelijk» terwijl de toegankelijkheid in de huidige situatie niet gelijkelijk verdeeld is, maar zich bij specifieke groepen concentreert? Hoe duidt de regering art 13, tweede lid, onder e van het IVESCR waarin sprake is van «een passend stelsel van studiebeurzen»? Leidt het IVESCR volgens de regering per definitie tot een generieke collegegeldverlaging of zijn specifieke maatregelen voor groepen met verminderde toegankelijkheid geheel in lijn met de geest van het IVESCR? Is de verwijzing naar het IVESCR meer dan een mislukt gelegenheidsargument?

Niet het kosteloos maken van hoger onderwijs, maar het waarborgen van de toegankelijkheid voor een ieder die de bekwaamheid bezit om dat onderwijs te volgen, staat op de voorgrond in het genoemde artikel van het IVESCR. De kern van het sociale grondrecht dat in dit artikel is neergelegd, is dat het hoger onderwijs toegankelijk moet zijn voor iedereen. Dat is naar het oordeel van de regering in Nederland het geval.

De Kamerstukken en Handelingen bij Kamerdossier 31790, waarmee de genoemde jaarlijkse verhoging van het wettelijk collegegeld boven het inflatieniveau tot stand is gekomen, laten zien dat regering noch parlement destijds expliciete aandacht heeft geschonken aan het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ook wel: IVESCR of ESC-verdrag). De betreffende collegegeldverhoging betrof één van de dekkingsmaatregelen om bij te dragen aan de totstandkoming van het Actieplan LeerKracht, dat ingezet was om de kwaliteit en

²⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 911, nr. 3, p. 1.

de positie van de leraar te versterken. Voortkomende acties uit het plan waren onder andere het verhogen van de lerarensalarissen in het po tot en met het hbo via functiedifferentiatie en het verkorten van de carrièrelijnen, en een verhoging van de directiesalarissen in het primair onderwijs. Destijds werd gelijktijdig met de verhoging van het collegegeld – tien jaar lang met € 22 per jaar – in de studiefinanciering compenserende maatregelen getroffen.

Nu er anno 2018 ruimte is om een beweging te maken in de richting van een collegegeldverlaging, is het logisch om dat ook in verband te brengen met het IVESCR. Ook bij een wetsvoorstel als de Wet studievoorschot hoger onderwijs of de voorgenomen afschaffing van de «Wet gratis schoolboeken» is expliciet stilgestaan bij de implicaties van dat verdrag. Gevraagd naar de passendheid van het stelsel van studiebeurzen, merkt de regering op dat Nederland in de ogen van de regering ook na de invoering van de Wet studievoorschot hoger onderwijs nog altijd een «passend stelsel van studiebeurzen» heeft.

De gelijke toegankelijkheid is met de voorgenomen verlaging van het wettelijk collegegeld in de ogen van de regering allerm minst in het geding. Deze maatregel draagt daar juist aan bij nu de korting van ruim € 1.000 relatief meer waard is voor gezinnen met een klein inkomen. Ook specifieke doelgroepenmaatregelen zijn uiteraard denkbaar en zijn in beginsel in overeenstemming met het IVESCR wanneer het gaat om kwetsbare of gemarginaliseerde groepen waar deze zinsnede over gelijke toegankelijkheid volgens de vigerende interpretatie van het verdrag in de eerste plaats op ziet. De regering zet ook met verschillende andere beleidsmaatregelen in op de verbetering van de kansgelijkheid en richt zich daarbij met name op de kansgelijkheid die al ruim voor de overstap naar het hoger onderwijs knelpunten laat zien, bijvoorbeeld door een in het regeerakkoord afgesproken investering in de vroeg- en voorschoolse educatie (€ 170 miljoen).

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