

Vergaderjaar 2021–2022

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)

N

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2021

Via deze brief bied ik uw Kamer het rapport «Wet Verlaagd wettelijk collegegeld» aan. Het rapport betreft de evaluatie van de wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (UWHW) houdende invoering van het verlaagd wettelijk collegegeld voor eerstejaars studenten in het hoger onderwijs en voor een tweede jaar voor studenten aan een lerarenopleiding.¹ Middels de wijziging, die in werking trad op 1 september 2018, wordt het wettelijk collegegeld voor eerstejaars in het hoger onderwijs gehalveerd. Daarnaast geldt voor tweedejaars aan lerarenopleidingen een halvering van het wettelijk collegegeld. De gevolgen hiervan voor de hogescholen en universiteiten worden gecompenseerd via de bekostiging.

Tijdens de wetsbehandeling heeft de Tweede Kamer een amendement van het lid Tielen c.s. aangenomen dat vraagt om binnen drie jaar na de inwerkingtreding een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk met de Staten-Generaal te delen.² Daarnaast heb ik aan de Eerste Kamer toegezegd om bij de compensatie via de studentgebonden financiering in de gaten te houden of er grote verschillen optreden tussen de instellingen.³ Tevens heeft de Eerste Kamer de motie Bruijn c.s. aangenomen, die de regering verzoekt de verdeling van het voor deze maatregel beschikbare budget opnieuw te bezien indien bij de evaluatie blijkt dat de compensatie per instelling niet toereikend is en er daarbij naar te streven dat alle instellingen budgetneutraal de halvering van het wettelijk collegegeld kunnen invoeren.⁴ Met deze brief kom ik tegemoet aan deze evaluatiebepaling, toezegging en motie.

¹ Staatsblad 2018, 225; Staatsblad 2018, 226.

² Kamerstuk II 2017–18, 34 911, nr. 11.

³ Handeling I 2017–18, 34 911, nr. 38, item 15.

⁴ Kamerstuk I 2017–18, 34 911, nr. H.

Evaluatie van de Wet «verlaagd wettelijk collegegeld»

De onderzoekers van Berenschot en MOOZ Onderzoek hebben zich gericht op vier onderzoeksvragen over de werking van de wet en één onderzoeksvraag over de toereikendheid van de compensatie aan instellingen. De uitkomsten van het onderzoek licht ik hieronder per onderzoeksvraag toe. Het is hierbij van belang te vermelden dat de analyse van administratieve data gebaseerd is op bronnen van voor de COVID-19 pandemie. De onderzoekers hebben getracht de effecten van COVID-19 zo veel mogelijk buiten de evaluatie te houden. Ook de effecten van de verlaging van het collegegeld voor collegejaar 2021–2022, onderdeel van het Nationaal Programma Onderwijs, zijn niet meegenomen.

1. Wat zijn de effecten van de Wet «verlaagd wettelijk collegegeld» op het gebied van aantallen studenten die instromen in het hoger onderwijs en in de lerarenopleiding?

Het rapport concludeert dat de Wet «verlaagd wettelijk collegegeld» niet aantoonbaar heeft bijgedragen aan instroom in het hoger onderwijs en de lerarenopleiding. Gesteld wordt dat de instroom in de hbo- en wo-bachelor na 2017/2018 licht stijgt, maar dat dit wordt veroorzaakt door de groeiende instroom van internationale studenten. De onderzoekers stellen vast dat de instroom in de lerarenopleidingen (hbo-bachelor) ten opzichte van het overige hoger onderwijs in de periode tot studiejaar 2018/2019 stabiel blijft. Tevens wordt geconcludeerd dat het percentage uitvallers en *switchers* tot dusverre niet beïnvloed lijkt te zijn door de invoering van de Wet «verlaagd wettelijk collegegeld».

2. Wat zijn de effecten van de Wet «verlaagd wettelijk collegegeld» op het leengedrag van studenten?

Betreffende het leengedrag van studenten constateren de onderzoekers een daling van het aantal lenende studenten. Specifiek zien zij een daling van het percentage lenende eerstejaars, terwijl het aandeel ouderejaars met een lening ongeveer gelijk blijft. Op basis van deze bevindingen wordt gesteld dat het aannemelijk is dat de Wet «verlaagd wettelijk collegegeld» heeft bijgedragen aan de afname in eerstejaarsstudenten die lenen.

3. In hoeverre is de Wet «verlaagd wettelijk collegegeld» doeltreffend geweest om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en specifiek de lerarenopleidingen te verbeteren?

Het rapport concludeert dat de huidige trends wat betreft de toegankelijkheid van het hoger onderwijs niet eenduidig zijn te koppelen aan de invoering van de Wet «verlaagd wettelijk collegegeld» omdat deze ofwel eerder inzetten dan de invoering van de wet, ofwel niet doorzetten na het invoeringsjaar van de wet.

De onderzoekers stellen op basis van de uitgevoerde enquête onder studiekeuzers en eerstejaars vast dat vijf procent van de respondenten onder andere vanwege een financiële reden twijfelt of heeft getwijfeld om het hoger onderwijs in te gaan. Van de respondenten die aangeven op de hoogte te zijn van de verlaging van het collegegeld, geeft een ruime meerderheid aan de verlaging niet mee te laten spelen in de keuze om te gaan studeren. De onderzoekers stellen dat, doorgerekend naar de totale groep, voor drie procent van de respondenten de verlaging van het collegegeld heeft meegespeeld bij de keuze om te gaan studeren. Geconstateerd wordt dat de verlaging van het collegegeld vaker een rol speelt voor respondenten met een migratieachtergrond en respondenten

die aangeven dat hun ouders in een minder goede financiële situatie verkeren. De onderzoekers concluderen dat de Wet «verlaagd wettelijk collegegeld» met name voor deze twee groepen studiekezers en eerstejaars een effect heeft gehad.

Specifiek voor de lerarenopleidingen geeft twee procent van de bevroegde eerstejaars aan dat de verlaging van het collegegeld een rol speelde bij de keuze om een lerarenopleiding te gaan volgen. Hierbij geven studenten met ouders in een goede financiële situatie vaker aan dat de verlaging niet van invloed is geweest op de keuze om een lerarenopleiding te gaan volgen.

4. Wat zijn de effecten van de wijziging in het verlagen van het collegegeld voor kleinschalig en intensief onderwijs ten opzichte van het originele wetsvoorstel?

In eerste instantie werd het collegegeld voor eerstejaars aan een kleinschalige of intensieve opleiding gehalveerd. Sinds 1 september 2020 is de verlaging van het collegegeld voor kleinschalig en intensief onderwijs maximaal de helft van het wettelijk collegegeld.⁵

De onderzoekers concluderen dat de instroom in het kleinschalig en intensief onderwijs, zowel direct na de invoering van de Wet «verlaagd wettelijk collegegeld» als na de aanpassing van de regelgeving, hetzelfde is gebleven. Geconstateerd wordt dat de groep die kiest voor kleinschalig en intensief onderwijs minder twijfelt over de keuze om te gaan studeren, maar dat het percentage dat aangeeft dat de verlaging van het collegegeld van invloed is geweest op deze keuze niet anders is dan in de rest van het hoger onderwijs.

5. Is de compensatie via de studentgebonden financiering voor instellingen toereikend geweest om de effecten van de Wet budgetneutraal te laten blijven?

Door het verlagen van de collegegeldtarieven, lopen de instellingen inkomsten mis. Hiervoor worden de instellingen gecompenseerd via het onderwijsdeel van de bekostiging. Het onderwijsdeel bestaat uit vaste en variabele delen. Het variabele deel is de studentgebonden financiering, die wordt bepaald door het aantal bekostigde inschrijvingen en verleende graden per instelling. Hierbij wordt per opleiding gerekend met verschillende bekostigingstarieven (laag, hoog en top). De compensatie voor de Wet «verlaagd wettelijk collegegeld» loopt via de studentgebonden financiering. Instellingen ontvangen dus compensatie naar rato van hun aandeel in de studentgebonden financiering.

Uit het onderzoek van Berenschot blijkt dat de compensatie van 2018 tot en met 2020 voor zowel het hbo als het wo in zijn totaliteit toereikend is geweest. Volgens de berekeningen van de onderzoekers is er in de onderzochte jaren jaarlijks voor het wo tussen de € 5,5 miljoen en € 5,8 miljoen en voor het hbo tussen de € 18,3 miljoen en € 24,1 miljoen te veel gecompenseerd. De oorzaak daarvoor is dat de raming die destijds is gemaakt, te ruim is geweest voor de jaren 2018–2020. De onderzoekers stellen op basis van hun bevindingen dat de compensatie voor het hbo dus voldoende is, en dat er geen aanpassingen noodzakelijk zijn. Voor het wo wordt echter gesteld dat de compensatie voor Tilburg University en de Open Universiteit de afgelopen jaren ontoereikend is geweest en dat een mogelijke aanpassing zou kunnen worden doorgevoerd voor deze universiteiten. Het Ministerie van OCW gaat met de VSNU en de desbe-

⁵ Staatsblad 2020, 20.

treffende instellingen in gesprek over een mogelijke aanpassing voor de Open Universiteit en Tilburg University. Voor de komende jaren wordt een stijging voorzien van het aantal studenten, terwijl het beschikbare budget voor de compensatie van halvering collegegeld gelijk blijft. Hierdoor zal naar verwachting de ruimte in de compensatie ten opzichte van de situatie in de jaren 2018–2020 verdwijnen.

Met de uitkomsten van dit onderzoek wordt duidelijk dat de Wet «verlaagd wettelijk collegegeld» in zeer beperkte mate effect heeft gehad in de praktijk, en zeer beperkt doeltreffend is geweest om de toegankelijkheid in het hoger onderwijs en specifiek de lerarenopleidingen te verbeteren. Wel is het aannemelijk dat de wet effect heeft gehad op het leengedrag van eerstejaarsstudenten. Berenschot reflecteert dat een specifieke maatregel wellicht effectiever en doeltreffender was geweest. Besluitvorming hierover is aan een volgend kabinet.

Tot slot

De invoering van de Wet «verlaagd wettelijk collegegeld» heeft in 2018 plaatsgevonden onder zeer grote tijdsdruk. Vanwege de benodigde aanpassingen in de systemen van Studielink, DUO en de hogescholen en universiteiten heeft dit ontzettend veel gevraagd van de sector hoger onderwijs. Ik dank de gehele sector, met in het bijzonder de hogescholen en universiteiten, voor hun grote bereidheid tot medewerking. Deze samenwerking heeft de invoering van de wet op een dusdanig korte termijn mogelijk gemaakt.

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