

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2021/22

35 836 **Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 betreffende tijdelijke voorzieningen voor het studiejaar 2021-2022 in verband met COVID-19**

Nr. xxx Nota naar aanleiding van het verslag

Inhoudsopgave

I. Inleiding

II. Algemeen

1. Inleiding
2. Tijdelijke afwijkende regeling voor inschrijving en toelating
 - II.1 Aanleiding en doel
 - II.2 Groepen studenten waarop het voorstel betrekking heeft
3. Halvering volledig wettelijk collegegeld, lesgeld en cursusgeld en correctie hoogte collegegeldkrediet en levenlanglerenkrediet
 - 3.1 Halvering volledig wettelijk collegegeld
4. Extra reisvoorziening
5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)
 - 5.1 Gendergelijkheid
6. Advies (en consultatie)

I. Inleiding

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft verslag uitgebracht over het bovengenoemde wetsvoorstel. De regering heeft vragen en opmerkingen ontvangen van de fracties VVD, D66, CDA, PvdA, CU en de SGP. De regering is de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap erkentelijk voor de medewerking die wordt verleend aan de spoedige behandeling van dit wetsvoorstel en voor de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

II. Algemeen

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie vragen wat momenteel de prognoses zijn voor hoeveel studievertraging studenten in het mbo¹, hbo² en wo³ eind van dit collegejaar hebben

¹ Mbo: middelbaar beroepsonderwijs

² Hbo: hoger beroepsonderwijs

³ Wo: wetenschappelijk onderwijs

opgelopen. Zijn instellingen voornemens om meer opleidingen in februari te laten starten vanwege de te verwachte aanzienlijke studievertraging (oplopend tot zo'n zes maanden)?

De hogeronderwijsinstellingen monitoren zelf de studievoortgang van studenten. Ze doen dat bijvoorbeeld met eigen geautomatiseerde studievoortgangsystemen. Hierdoor kunnen tussen de administraties van de ho-instellingen verschillen bestaan. Het is hierdoor niet mogelijk om de gegevens van de verschillende instellingen op te tellen tot een kwantitatief, eenduidig landelijk beeld over de studievoortgang van studenten in het hoger onderwijs. Landelijk is een indicatie te geven op basis van informatie van een aantal hogeronderwijsinstellingen. In de brief van 24 november 2020⁴ is hierop ingegaan. In de Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs, die u jaarlijks rond het zomerreces wordt aangeboden, wordt aandacht besteed aan de studievoortgang. Dit gebeurt op basis van gegevens uit de Studentenmonitor (op basis van de meting medio 2020). Tevens ontvangt u voor de zomer in het kader van de monitoring van gevolgen van corona opnieuw een actuele indicatie van de studievoortgang op basis van informatie van een aantal hogeronderwijsinstellingen. Later in het najaar komen eenduidige landelijke gegevens over in-, door- en uitstroom beschikbaar van DUO.

Het aantal opleidingen dat de mogelijkheid voor februari-instroom hanteert, wordt door DUO niet geregistreerd. Op basis van contacten met de Vereniging Hogescholen en de VSNU wordt aangegeven dat instellingen de mogelijkheid om de februari-instroom te verruimen onderzoeken.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts wat de reden is dat het instellingscollegegeld wel verlaagd wordt en het collegegeld van niet-bekostigde instellingen niet, terwijl in beide gevallen de overheid geen rol heeft als het aankomt op de bekostiging. Hoeveel studenten vallen onder het instellingscollegegeld en hoeveel studenten volgen een niet-bekostigde ad⁵, bachelor of masteropleiding?

Voor het instellingscollegegeld geldt dat de overheid een minimumtarief vaststelt en dat de hogeschool of universiteit zelf, in afstemming met de medezeggenschap, het exacte tarief vaststelt. Voor het studiejaar 2021/2022 wordt dat minimum met onderhavig wetsvoorstel op € 1.084 gesteld (zonder de verlaging van het tarief zou het instellingscollegegeld minimaal € 2.168 bedragen). In de compensatie door de overheid wordt rekening gehouden met een korting van € 1.084 op het instellingscollegegeld bij bekostigde instellingen. Niet-bekostigde instellingen zijn onderdeel van de private sector. Studenten die studeren aan een niet-bekostigde instelling zijn hiervoor een door de instelling te bepalen tarief verschuldigd. Doordat deze instellingen zelf hun tarief bepalen, kunnen zij ook zelf bepalen of zij studenten een compensatie voor de ondervonden hinder en mogelijkgelopen vertraging geven. Tegelijkertijd kunnen de niet-bekostigde instellingen gebruikmaken van steunmaatregelen die voor het bedrijfsleven zijn ingericht. Niet-bekostigde instellingen en studenten aan deze instellingen kunnen dus via een andere route gebruikmaken van steunmaatregelen. In studiejaar 2020/2021 betaalden circa 43.000 studenten instellingscollegegeld. In kalenderjaar 2019 was er sprake van 57.589 unieke studenten in het niet-bekostigd hoger onderwijs.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 31524, nr. 479.

⁵ Ad: Associate degree

De op deze plaats in het verslag door de leden van de CDA-fractie gestelde vraag over de extra reisvoorziening is geplaatst onder paragraaf 4 en daar beantwoord.

De leden vragen ook in hoeverre er flankerend onderzoek plaatsvindt om te zien of de tijdelijke maatregelen die nu genomen worden, bijvoorbeeld rondom de toelating en de harde/zachte knip tussen de bachelor en master, structureel van toegevoegde waarde kunnen zijn voor ons stelsel.

Middels de jaarlijkse monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs wordt de in- en doorstroom van studenten structureel gevolgd, met in deze tijd bijzondere aandacht voor corona. Op basis van de inzichten die dit oplevert, kan ook gezien worden welke eventuele structurele lessen hier uit worden gehaald.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de memorie van toelichting de last benoemt die studenten ondervinden van de coronacrisis. Vanuit een diepgevoelde verantwoordelijkheid is door het kabinet het Nationaal Programma Onderwijs opgezet, met onder andere als doel om studenten te helpen hun gaven en talenten tot bloei te brengen, ondanks de coronacrisis en de gevolgen daarvan voor het onderwijs.

2. Tijdelijke afwijkende regeling voor inschrijving en toelating

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering een tijdelijke afwijking van de regels voor inschrijving en toelating mogelijk maakt om de doorstroming van studenten zoveel mogelijk te bevorderen. Zij vragen de regering of bekend is hoeveel studenten het afgelopen studiejaar door de zogenoemde 'zachte knip' zonder studievertraging konden doorstuderen. Tevens vragen de voornoemde leden of de regering onderzoek doet naar wat we van de tijdelijke zachte knip over de harde knip als inrichtingsprincipe kunnen leren. Zij bevelen aan de ervaring en resultaten van deze groep studenten goed te volgen ten aanzien van het effect op doorstromen en studies.

In studiejaar 2020/2021 hebben ongeveer 3.000 bachelorstudenten gebruik gemaakt van de 'zachte knip'. Middels de jaarlijkse monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs wordt de in- en doorstroom van studenten structureel gevolgd, met in deze tijd bijzondere aandacht voor corona. Dit geldt ook voor studenten die van hun bachelor naar de master doorstromen, waaronder zij die gebruik maken van de 'zachte knip'.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering bevordert dat het wetsvoorstel er niet toe leidt dat door de extra rechten juist meer studievertraging optreedt. Het feit dat studenten aanspraak maken op inschrijving op grond van dit wetsvoorstel vanwege corona betekent niet altijd dat het ook verstandig is tot inschrijving bij de vervolgopleiding over te gaan. Hoe kan voorkomen worden dat studenten doorstromen over wie op voorhand grote twijfels bestaan over het daadwerkelijk kunnen inlopen van de achterstanden, zo vragen zij.

Met het wetsvoorstel wordt ook voor het studiejaar 2021/2022 de mogelijkheid gecreëerd voor instellingen om studenten die ten gevolge van COVID-19 nog niet aan alle (nadere) vooropleidings- of toelatingseisen hebben kunnen voldoen, in te schrijven. Daarmee wordt juist gestreefd naar het zoveel mogelijk voorkomen van onnodige studievertraging. Studenten die voorwaardelijk zijn toegelaten, dienen binnen een vooraf bepaalde termijn

alsnog aan de (nadere) vooropleidings- of toelatingseisen van de vervolgopleiding te voldoen. Het is zowel in het belang van de student als van de instelling dat alleen de studenten worden toegelaten, van wie redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij binnen deze termijn alsnog aan genoemde eisen voldoen. In het servicedocument Hoger Onderwijs zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop het instellingsbestuur invulling geeft aan de beoordeling in het kader van de toelating. Zo wordt voor de overgang van mbo naar hbo gebruik gemaakt van een 'af rondingsadvies', dat wordt afgegeven door de mbo-instelling. Het advies beantwoordt de vraag of in redelijkheid verwacht mag worden dat de student vóór 1 januari 2022 de betreffende mbo-opleiding afrondt, daarbij in acht nemend dat de student in die periode tevens begint aan een vervolgopleiding in het hbo en ook daar aan de gestelde eisen moet voldoen. Ook voor een aantal andere overgangen wordt gebruik gemaakt van een afrondingsadvies. Daarnaast spannen instellingen zich ervoor in dat onderwijsactiviteiten zoals examens en tentamens tijdig worden georganiseerd, zodat studenten daadwerkelijk in staat worden gesteld om tijdig alsnog aan de (nadere) vooropleidings- of toelatingseisen te voldoen.

2.1 Aanleiding en doel

De leden van de VVD-fractie lezen dat de huidige situatie vergelijkbaar is met de situatie 2020-2021. Deze groep studenten heeft de gelegenheid gekregen om gedurende het studiejaar 2020-2021 het onderwijs van de vervolgopleiding al te volgen, terwijl tegelijkertijd alsnog de vooropleiding diende te worden afgerond. Wat is de ervaring met de studiedruk voor deze groep studenten, aangezien ze voor langere tijd twee opleidingen tegelijk moesten combineren? Wat waren de ervaringen van de instellingen, die te maken kregen met een groep studenten die formeel nog niet gekwalificeerd waren om aan de desbetreffende opleiding te starten? Staan de instellingen positief tegenover het besluit om dit ook voor het studiejaar 2021-2022 mogelijk te maken?

De groep studenten die in het huidige studiejaar gebruik maakt van de mogelijkheid, is op dit moment nog met de opleiding bezig. Deze studenten zijn bij aanvang van de studie bevraagd in het kader van de startmonitor en worden binnenkort opnieuw benaderd voor de tweede meting. Afhankelijk van de representativiteit van de deelname aan de vragenlijst kan over de ervaringen met studiedruk van deze studenten in 2022 gerapporteerd worden. De instellingen zijn zeer begaan met de studievoortgang en ontwikkeling in bredere zin van alle studenten. Vanuit de instellingen en hun vertegenwoordigers is steun geuit voor het mogelijk maken van de doorstroommogelijkheid die het wetsvoorstel biedt. Vorig jaar waren het de MBO Raad en de Vereniging Hogescholen die al vroeg in de pandemie afspraken dat studenten niet de dupe van de omstandigheden mochten worden. In contacten met de instellingen en hun vertegenwoordigers zijn geen signalen naar voren gekomen dat er negatieve ervaringen zijn met de studenten waar naar verwezen wordt. Het feit dat de toelating een beslissing is van de hogeschool of universiteit heeft hier mogelijk aan bijgedragen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat enkele duizenden studenten in het studiejaar 2020-2021 gebruik hebben gemaakt van de voornoemde mogelijkheid. Wat is 'enkele duizenden studenten'? Tegelijkertijd lezen de leden dat de grootste groep studenten hierin studenten waren die doorstroomden van de bacheloropleiding naar de

masteropleiding. Hoeveel van deze studenten hebben uiteindelijk een bacheloropleiding gehaald binnen de gestelde termijn? Daarnaast lezen de leden dat ongeveer 30 procent van de studenten die doorstroomde van mbo naar hbo niet binnen de gestelde termijn een diploma haalde, hoeveel studenten hebben dus vroegtijdig moeten stoppen met hun hbo-opleiding? Wat zijn deze studenten uiteindelijk gaan doen?

Daarnaast lezen de leden dat de regering van mening is dat de groep extra uitval 'beperkt' is gebleven. Op welke manier wordt deze groep uitvallers ondersteund, zodat zij alsnog het onderwijs kunnen volgen dat ze nodig hebben of een baan weten te vinden, zo vragen zij.

Het gaat in totaal om circa 1.200 studenten die zonder afronding van hun mbo-opleiding deelnemen aan een hbo-opleiding en om circa 3.000 studenten die zonder afronding van hun bacheloropleiding deelnemen aan een masteropleiding. De universiteiten hanteren een gedifferentieerde eis voor de instroom aan een masteropleiding. Wettelijk is voor masteropleidingen vastgelegd dat de vooropleiding voor 31 augustus 2020 afgerond moet zijn. Aangezien het studiejaar nog in volle gang is, kan nog geen antwoord worden gegeven op de vraag van de leden van de VVD-fractie hoeveel studenten hun bacheloropleiding binnen de gestelde termijn hebben afgerond.

Eenderde van de circa 1.200 ingestroomde mbo-studenten had op 31 december 2020 nog niet de mbo-opleiding afgerond. Dit gaat dus om ruim 400 studenten. Van deze groep was na 1 januari 40% nog ingeschreven in het hoger onderwijs, 30% alleen nog ingeschreven in het mbo en 30% in geen van beide sectoren ingeschreven. 127 studenten hebben hun hbo-opleiding vroegtijdig beëindigd of moeten beëindigen en hadden na 1 januari geen inschrijving meer in het mbo of hbo. Op dit moment is er geen informatie beschikbaar over wat deze studenten zijn gaan doen. Zowel mbo- als hogeronderwijsinstellingen spannen zich in om studenten die uitvallen te ondersteunen en begeleiden en zo uitval te voorkomen. Toch kan niet altijd voorkomen worden dat studenten stoppen met de studie.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering hoe het criterium van vertraging wegens corona moet worden geïnterpreteerd. Deze leden lezen als voorbeeld dat bepaalde praktijkonderdelen niet konden worden gevolgd, maar zij constateren dat ook op indirecte wijze vertraging kan ontstaan, bijvoorbeeld doordat studenten thuis extra zorgtaken hebben moeten uitvoeren in verband met corona. Beoogt de regering een ruime uitleg en zo ja, hoe wordt gewaarborgd dat studenten bij verschillende instellingen een vergelijkbare aanspraak kunnen maken, zo vragen zij.

In een ministeriële regeling zullen nadere regels worden gesteld over wanneer sprake is van vertraging die het gevolg is van de COVID-19 uitbraak. Deze regeling wordt op dit moment voorbereid en zal een gelijkkluidende strekking hebben als de regeling die gold voor afgelopen studiejaar. Onder corona-gerelateerde vertraging zal worden verstaan: vertraging vanwege het feit dat onderwijs niet kon worden verzorgd of gevolgd, een stage niet kon worden voltooid, of een of meerdere examens, tentamens, of toetsen niet konden worden afgenomen of afgelegd vanwege coronamaatregelen. Of hiervan sprake is, is ter beoordeling van het instellingsbestuur. In de regeling zal, net als vorig studiejaar, niet worden voorzien dat studenten die op indirecte wijze vertraging hebben opgelopen door corona, zoals door het uitoefenen van zorgtaken, ook voorwaardelijk toegelaten kunnen worden. Dit met als reden dat het ondoenlijk zal zijn voor instellingen om een indirecte relatie met corona te kunnen controleren. Daarnaast zou het een ongelijkheid

creëren ten opzichte van studenten die zorgtaken uitvoeren om andere redenen dan corona.

2.2 Groepen studenten waarop het voorstel betrekking heeft

De leden van de VVD-fractie lezen dat met dit wetsvoorstel ook voor het studiejaar 2021-2022 de mogelijkheid gecreëerd wordt voor instellingen om studenten die ten gevolge van COVID-19 nog niet aan alle vooropleidings- of toelatingseisen hebben kunnen voldoen, in te schrijven. Is dit een toelatingsverplichting voor instellingen of behouden zij het recht om studenten te weigeren, indien ze nog niet aan alle vooropleidings- of toelatingseisen voldoen, zo vragen de leden.

Met het wetsvoorstel wordt een mogelijkheid gecreëerd voor instellingen om te kunnen afwijken van de (nadere) vooropleidings- en toelatingseisen. Dit betreft geen verplichting. Wel zijn instellingen verplicht om ter uitvoering van hun bevoegdheid beleid vast te stellen, dat voor advies moet worden voorgelegd aan het medezeggenschapsorgaan. In het servicedocument Hoger Onderwijs zijn bestuurlijke afspraken neergelegd over hoe instellingen invulling geven aan de bevoegdheid die zij met dit wetsvoorstel krijgen.

De leden lezen dat internationale studenten toelaatbaar zijn tot het hbo of wo zonder diploma indien zij ook in eigen land zonder diploma toegelaten zouden worden tot het hoger onderwijs. Over welke landen hebben we het dan precies? Wat betekent dit voor Nederlandse studenten die in het buitenland willen studeren, komen zij ook in aanmerking tot toelating of hanteren deze landen wel de eis van een diploma? Is het juridisch mogelijk om de eis tot diploma wel te behouden voor internationale studenten (EER⁶-studenten of niet-EER studenten, of één van de twee groepen), aangezien de impact voor hen een stuk groter is wanneer blijkt dat zij binnen de gestelde termijnen niet alsnog beschikken over een vooropleidingsdiploma, zo vragen de leden.

De leden lezen dat internationale studenten toelaatbaar zijn tot het hbo of wo zonder diploma indien zij ook in eigen land zonder diploma toegelaten zouden worden tot het hoger onderwijs. Dit is inderdaad het geval voor internationale studenten die willen instromen in een bacheloropleiding, maar slechts voor zover deze studenten afkomstig zijn uit de Europese regio. Alleen voor deze studenten geldt namelijk een vrijstelling van de vooropleidingseisen op grond van de WHW. Deze houdt in dat studenten uit de Europese regio die vertraging hebben opgelopen door de coronacrisis, in de Nederlandse bacheloropleiding toelaatbaar zijn zonder dat zij in het bezit zijn van een diploma indien zij ook in eigen land zonder diploma worden toegelaten tot het hoger onderwijs. De verplichting om studenten uit de Europese regio toe te laten tot het hoger onderwijs als zij in het thuisland toegang hebben tot het hoger onderwijs vloeit rechtstreeks voort uit het Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese Regio (Trb. 2002, 137), daarvan kan niet worden afgeweken. Wel is het zo dat bij een aanzienlijk verschil tussen de in dat land geldende algemene eisen voor toegang tot het hoger onderwijs en de in Nederland geldende algemene eisen, de ho-instellingen de student de toegang mag weigeren.

Zoals is toegelicht in reactie op vragen van de SGP fractie, is het zowel in het belang van de student als van de instelling dat alleen die studenten worden toegelaten, van wie

⁶ EER: Europese Economische Ruimte

redelijkerwijs verwacht mag worden alsnog aan de toelatingseisen te kunnen voldoen binnen de daarvoor gestelde termijn.

Nederlandse studenten die in Nederland toegang hebben tot het hoger onderwijs en willen gaan studeren in een land dat verdragspartij is bij eerder genoemd verdrag, hebben in beginsel ook toegang tot het hoger onderwijs in dat land. Daarbij geldt echter wel dat de onderwijsinstelling bij een aanzienlijk verschil tussen de in dat land geldende algemene eisen voor toegang tot het hoger onderwijs en de in Nederland geldende algemene eisen, de student de toegang mag weigeren.

Tot slot, instellingen stellen hun eigen beleid vast ter uitvoering van de bevoegdheid die ze met dit wetsvoorstel krijgen ten aanzien van inschrijving. Net als in de reguliere situatie kan de beoordeling van een aanmelding van een aspirant-student ertoe leiden dat de instelling besluit de aspirant-student niet in te schrijven.

De leden lezen dat er sprake is van een hardheidsclausule als het gaat om studenten die niet binnen de gestelde termijn alsnog aan de eisen voldoen. Kan de regering een aantal voorbeelden geven wanneer een individuele student buiten zijn of haar schuld niet alsnog aan de gestelde termijn kan voldoen, zo vragen de leden.

Bij voorbeelden wanneer een individuele student buiten zijn of haar schuld om niet op tijd aan de gestelde instroomeisen kan voldoen, kan gedacht worden aan 'rooster-technische' problemen die maken dat een vak dat nodig is voor de afronding van de voorgaande opleiding, niet tijdig gevolgd kan worden; of aan situaties waarin een tentamen wordt verzet of geannuleerd, waardoor het voor de student onmogelijk blijkt om op tijd zijn of haar diploma te kunnen overleggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het wetsvoorstel niets over studenten die in studiejaar 2020/2021 een studie beginnen en succesvol afronden. Deze leden vragen naar de reden van het ontbreken van deze groep. Zij merken op dat in de memorie van toelichting beschreven wordt dat het goed is dat studenten compensatie kunnen genieten omdat zij weinig tot geen fysiek onderwijs hebben genoten, het lastig was om een stage te vinden en studenten het financieel zwaar hebben door het verlies van hun bijbaan. De leden vragen de regering of op basis van deze redenen er ook gezocht moet worden naar een compensatieregeling voor de eenjarige studenten. De leden horen graag wat de redenen zijn om deze groep wel of niet te compenseren en of er met de voorliggende wetwijziging een mogelijkheid is om een regeling voor deze groep te bewerkstelligen. Tevens vragen deze leden of de regering het wenselijk vindt om deze groep studenten tegemoet te komen.

Voor zover de leden van de ChristenUnie-fractie het hebben over studenten die ondanks alle tegenslag, de uitdagingen en het gebrek aan fysiek onderwijs er toch in zijn geslaagd om binnen een jaar hun eenjarige (master)opleiding te voltooien, is naar het oordeel van de regering vooral een groot compliment op zijn plaats. Deze studenten hebben een knappe prestatie behaald. In de verdeling van schaarse middelen focust de regering op de groepen studenten die studievertraging hebben opgelopen en wel een steuntje in de rug nodig hebben. Studenten die een eenjarige opleiding volgen en binnen dat jaar een diploma behalen, hebben geen studievertraging en maken daarom geen aanspraak op de op grond van artikel 13.1 Wet studiefinanciering 2000 aangeboden tegemoetkoming. Onderhavig wetsvoorstel biedt geen ruimte voor het toekennen van een tegemoetkoming

aan deze groep. Er is op dit moment geen aanleiding voor de regering om de grondslag te verruimen. Mocht een student die een eenjarige opleiding is gestart in studiejaar 2020/2021, er onverhoopt langer over doen en zich ook voor studiejaar 2021/2022 moeten inschrijven, dan kan er wel aanspraak gemaakt worden op halvering van het college-, les- en cursusgeld, die met onderhavig voorstel wordt geregeld.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de opmerking dat internationale studenten toegang hebben tot de bacheloropleiding indien zij in eigen land ook zonder diploma toegelaten zouden worden. Betekent dit dat deze studenten toegang krijgen indien in hun land ook een coulanceregeling geldt? Hoe kan in een dergelijke situatie dan bepaald worden of zij op basis van die regeling in eigen land toegelaten zouden zijn, aangezien zij zich niet bij een instelling in eigen land melden, zo vragen de genoemde leden.

Het ligt in de rede dat de internationale bachelorstudent die zich in deze situatie bij de instelling in Nederland aanmeldt, aantoont dat hij of zij in het land van herkomst zonder het diploma toelaatbaar is, en op basis waarvan dit het geval is. De basis kan een coulanceregeling in het land van herkomst zijn zoals deze ook voor het Nederlands hoger onderwijs met dit wetsvoorstel wordt gecreëerd. Het Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio, op basis waarvan studenten uit de Europese regio in alle verdragslanden toelaatbaar zijn als zij ook in het land van herkomst toelaatbaar zijn, stelt geen nadere eisen aan voornoemde hoofdregel. Ook zijn er geen nadere eisen aan de wijze waarop de student aantoont in het land van herkomst toelaatbaar te zijn.

3. Halvering volledig wettelijk collegegeld, lesgeld en cursusgeld en correctie hoogte collegegeldkrediet en levenlanglerenkrediet

De leden van de D66-fractie waarderen de halvering van het wettelijk collegegeld, lesgeld en cursusgeld. Zij vragen de strekking van een passage uit de memorie van toelichting te verduidelijken. Het betreft de passage 'Hoewel het aan de instellingen is om voor studiejaar 2021-2022 de hoogte van het instellingscollegegeld vast te stellen, gaat de regering er daarbij van uit dat instellingen de volledige compensatie voor gedeerde instellingscollegegeldinkomsten doorberekenen in de vaststelling van de collegegeldtarieven. Hierover worden gesprekken gevoerd met de VH en de VSNU' onder paragraaf 3.2., ad 3. Wordt van de instellingen verwacht dat zij het instellingscollegegeldtarief van niet-EER studenten ook verlagen, zo vragen zij.

Bij de berekening van het compensatiebedrag dat bekostigde instellingen na invoering van onderhavig wetsvoorstel ontvangen, wordt rekening gehouden met een korting van € 1.084 op het instellingscollegegeld. Voor instellingscollegegeld geldt dat de overheid enkel een minimumtarief vaststelt en dat de hogeschool of universiteit zelf, in afstemming met de medezeggenschap, het exacte tarief vaststelt. In studiejaar 2021/2022 is dat minimum dan ook € 1.084 (zonder de verlaging van het tarief zou het instellingscollegegeld minimaal € 2.168 bedragen). Het Ministerie van OCW heeft alle hogescholen en universiteiten gevraagd het tarief van het instellingscollegegeld voor studiejaar 2021/2022 met € 1.084 te verlagen, ook voor niet-EER-studenten.

De leden van de PvdA-fractie zijn opgelucht dat studenten gedeeltelijk gecompenseerd zullen worden voor het ontbreken van fysieke les gedurende de coronacrisis en mogelijke studievertraging. Echter, zij willen de regering nogmaals vragen waarom het voor lief wordt genomen dat de groep reeds afgestudeerde bachelorstudenten die (nog) niet doorstudeert met deze regeling buiten de boot valt. Ziet de regering in dat deze studenten een volwaardige studie hebben afgerond, dezelfde nadelen hebben ondervonden van het digitale onderwijs en het daarmee niet eerlijk is dat zij als enige geen compensatie ontvangen?

Het klopt dat deze studenten hinder ondervonden van de gevolgen van COVID-19 en geen compensatie ontvangen. Vanwege de totale beschikbare middelen ziet de regering zich genoodzaakt om keuzes te maken. Uit de monitor beleidsmaatregelen 2017/2018 en 2018/2019 blijkt dat meer dan 80% van de wo-bachelor studenten doorstroomt naar de wo-master (direct of indirect). Tevens blijkt uit de monitor dat studenten de laatste jaren vaker een tussenjaar namen om te werken of te reizen. De verwachting is echter dat juist gezien de huidige situatie meer studenten ervoor zullen kiezen om vanuit een wo-bachelor direct naar een wo-master door te stromen en nu nog even niet hun kansen op de arbeidsmarkt gaan beproeven.

Kan de regering tevens ingaan op de compensatie voor afstudeerders, namelijk 535 euro, terwijl ook zij wel degelijk de gehele coronaperiode last hebben ondervonden van het vervangend onderwijs en wellicht ook vertraging hebben opgelopen, maar toch slechts bijna de helft van het bedrag aan compensatie krijgen als de studenten die komend jaar hun collegegeld gehalveerd zien? Kan de regering toelichten waarom deze groep anders wordt behandeld dan zij die nog doorstuderen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Vanaf 16 maart 2020 is het onderwijs door de instellingen zo veel mogelijk digitaal en op afstand verzorgd. Er was op dat moment nog niet duidelijk hoe lang de gevolgen van de pandemie zouden duren en in welke mate dit gevolgen zou hebben voor het onderwijs. Onderwijsinstellingen zetten zich sinds het begin van de pandemie in om waar mogelijk alternatieve vormen voor het onderwijs in te richten om studievertraging te voorkomen. Toch is het niet altijd mogelijk om (praktijk)onderwijs op afstand te organiseren en is het niet te voorkomen dat er studenten studievertraging oplopen. Studenten in de laatste fase van hun studie hebben niet de mogelijkheid om die vertraging in te lopen. Omdat studenten wel onderwijs hebben genoten en het niet mogelijk is de kosten van het volledige studiejaar 2020/2021 financieel te compenseren, ontvangen studenten die daarvoor in aanmerking komen, eenmalig een bedrag ter hoogte van ongeveer drie maanden les-, cursus-, of collegegeld als tegemoetkoming (€ 535 voor ho-studenten). Gaandeweg is voor iedereen duidelijk geworden dat de gevolgen van de pandemie langer duren. De studenten die doorstromen en doorstuderen hebben daardoor een langere periode onder de omstandigheden van de pandemie moeten studeren en de regering acht het rechtvaardig dat er een hogere tegemoetkoming is voor deze groep. Met het Nationaal Programma Onderwijs zijn hiervoor nieuwe keuzes gemaakt en is besloten om het les-, cursus- en collegegeld voor studiejaar 2021/2022 te halveren.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering alle studenten die vertraging hebben opgelopen, wil compenseren door halvering van het collegegeld. In dat licht vinden zij het niet meteen voor de hand liggend om studenten te compenseren door

halvering van het collegegeld voor het komende studiejaar, terwijl de kans aanmerkelijk is dat dat collegejaar weer voor een belangrijk deel zonder coronabeperkingen gevolgd kan worden. Deze leden vragen waarom het niet veel eenvoudiger en logischer is om voor alle studenten die in het afgelopen collegejaar ingeschreven stonden het voorgestelde bedrag door DUO⁷ in mindering te laten brengen op de studieschuld dan wel, indien zij geen schuld hebben, het bedrag uit te laten keren. Op deze wijze wordt daadwerkelijk gecompenseerd voor vertraging en worden de instellingen niet belast met het aanpassen van het collegegeld.

Een compensatieregeling uitgevoerd door DUO, zoals die voor studiejaar 2020/2021 gold voor de afstuderende studenten, is overwogen, maar bleek voor een zeer grote groep studenten op korte termijn niet uitvoerbaar. Onder andere omdat DUO niet exact weet welk bedrag aan collegegeld studenten betalen en gegevenslevering tot stand zou moeten komen. Het aanpassen van de collegegeldtarieven voor volgend studiejaar is, met inderdaad wel een eenmalige extra belasting voor de instellingen, eenvoudiger en sneller te realiseren dan een compensatieregeling. De regeling is zo vormgegeven dat instellingen zich er ook goed in kunnen vinden.

3.1 Halvering volledig wettelijk collegegeld

De leden van de VVD-fractie lezen dat het volledig wettelijk collegegeld voor eerstejaarsstudenten twee keer wordt gehalveerd. Hoe verhoudt zich deze halvering met eerdere uitspraken van de minister, tijdens het notaoverleg 'Nationaal Programma Onderwijs: steunprogramma voor herstel en perspectief' van 25 februari 2021, waarin hij zei: "We hebben nu de eerstejaars in het hoger onderwijs uitgezonderd, omdat ik goede hoop heb dat we volgend jaar gewoon weer een nagenoeg vol studiejaar kunnen hebben, met veel minder beperkingen dan nu. Dan zou de rationale achter die redenering dus ook wegvallen. Eerstejaarsstudenten vallen nu dus niet onder die maatregelen"⁸? Waarom is de regering teruggekomen op deze uitspraak? Als de oorzaak is dat de systemen van DUO dit onderscheid niet zouden kunnen maken, ziet de regering hier dan urgentie in om aan de slag te gaan met deze systemen? Zo ja, op welke manier? Niet zozeer om eerstejaars nu uit te zonderen van deze halvering, maar wel dat beleidskeuzes niet afhankelijk horen te zijn over wat het systeem wel of niet aan kan, zo merken de leden op.

Wat de slotopmerking betreft wil de regering graag verwijzen naar de bevindingen van de Tijdelijke Commissie Uitvoering van uw Kamer.⁹ Wat de andere vragen betreft het volgende. Eerstejaarsstudenten en tweedejaarsstudenten aan de lerarenopleidingen komen in aanmerking voor een reguliere halvering van het wettelijk collegegeld. Studenten die in 2021/2022 tweedejaars zijn aan lerarenopleidingen hebben in het huidige studiejaar hinder ondervonden van de gevolgen van COVID-19 en op basis daarvan komen zij voor het studiejaar 2021/2022 dan ook in aanmerking voor een "halvering van de halvering" (€ 542 collegegeld). Technisch gezien krijgen eerstejaars in het hoger onderwijs en studenten die voor een tweede jaar aan een lerarenopleiding staan ingeschreven dezelfde 'indicatieletter' mee vanuit DUO, waardoor instellingen

⁷ DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs

⁸ Kamerstuk: 35 570 VIII, nr. 207.

⁹ Klem tussen balie en beleid, Kamerstukken II 2021/22, 35378, nr. 2.

weten dat zij het verlaagd wettelijk tarief in rekening moeten brengen bij deze studenten. Het is voor instellingen niet mogelijk om geautomatiseerd onderscheid te maken tussen halvering van het wettelijk collegegeld voor eerstejaars in het hoger onderwijs en halvering van het wettelijk collegegeld voor tweedejaars aan de lerarenopleidingen. Dat betekent dat wanneer de “halvering van de halvering” wel zou gelden voor tweedejaars aan de lerarenopleidingen maar niet voor eerstejaars in het hoger onderwijs, de aanpassing bij de instellingen handmatig moet worden doorgevoerd, met veel extra werk en risico op fouten tot gevolg. Het alternatief (wel geautomatiseerd) betekent dat de systemen bij DUO, Studielink en instellingen moeten worden aangepast. Dit zou circa vijf tot zes maanden in beslag nemen en dat is, gegeven de uitzonderlijk korte termijn waarop dit voorstel gerealiseerd moet worden (inwerkingtreding per 1 september 2021), niet mogelijk en ondoelmatig vanwege het eenmalige karakter ervan. Om die reden is alsnog besloten om eerstejaars in het hoger onderwijs in studiejaar 2021/2022 in aanmerking te laten komen voor een dubbele halvering (€ 542 collegegeld).

4. Extra reisvoorziening

De leden van de VVD-fractie lezen dat als gevolg van de uitbraak van COVID-19 studenten sinds maart 2020 weinig gebruik kunnen maken van hun reisvoorziening. Op welke manier heeft het ministerie van OCW¹⁰ hier contact over met de NS en een lagere prijs uit onderhandeld, zo vragen de leden.

Op basis van het privaatrechtelijke contract dat het ministerie van OCW heeft met de vervoersbedrijven over het studentenreisproduct, wordt de hoogte van de betaling aan vervoerders hoofdzakelijk bepaald door het aantal geactiveerde studentenreisproducten. Het reisgedrag van studenten speelt slechts indirect een rol: eens in de drie jaar vindt een onafhankelijk onderzoek plaats waarin wordt vastgesteld wat gedurende een onderzoeksperiode van 12 maanden het gemiddelde aantal kilometers is dat studenten met hun studentenreisproduct hebben gereisd. Op basis hiervan wordt de vergoeding aan de vervoersbedrijven bepaald. De meest recente onderzoeksperiode liep van juli 2018 t/m juni 2019. Dat maakt dat het veranderde reisgedrag van studenten als gevolg van de Corona-crisis geen invloed heeft gehad op bovenstaande.

De leden van de CDA-fractie vragen welke groepen studenten geen profijt hebben van de extra reisvoorziening.

De leden van de PvdA-fractie hebben nog enkele vragen over de extra reisvoorziening naar aanleiding van signalen dat sommige studenten niet de beloofde twaalf extra maanden krijgen maar slechts negen. Kan de regering toelichten waarom studenten wiens reisproduct eerder dit collegejaar was verlopen en daarom hun studentenreisproduct hebben stopgezet nu minder maanden compensatie krijgen omdat deze maanden niet met terugwerkende kracht worden toegevoegd? Deelt de regering met deze leden de mening dat het straffen van studenten die naar behoren hun studentenreisproduct hebben stopgezet nu minder compensatie ontvangen dan studenten die hun studentenreisproduct wel hebben laten doorlopen, zeker wanneer zelfs

¹⁰ OCW: Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

de OV¹¹-boete komt te vervallen voor het onrechtmatig laten doorlopen? Is de regering bereid hier nogmaals naar te kijken om oneerlijke situaties te repareren, zo vragen de genoemde leden.

Onderhavig wetsvoorstel maakt het mogelijk een extra reisvoorziening aan studenten toe te kennen. Deze maatregel wordt in een ministeriële regeling uitgewerkt. Deze regeling wordt op dit moment voorbereid.

In de reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie het volgende over groepen studenten die geheel niet in aanmerking komen voor de extra reisvoorziening. Dat gaat in de eerste plaats om alle mbo-studenten, omdat zij al reisrecht hebben voor de nominale duur van hun studie plus drie jaar (voor ho-studenten gold vóór de Corona-crisis dat zij reisrecht hadden voor de nominale duur van hun studie plus één jaar). Verder geldt dat voor ho-studenten die in de periode maart t/m december 2020 geen opleiding volgden aan een hogeschool of universiteit. Ook ho-studenten die toen nog wel waren ingeschreven, maar vóór 1 maart 2020 al geen reisrecht meer hadden, komen niet in aanmerking.

In reactie op de vragen van de leden van de PvdA-fractie het volgende. Een klein deel van de ho-studenten die wel onder de maatregel valt, kan niet ten volle gebruik maken van de 12 maanden extra reisrecht. Het betreft veelal studenten aan het einde van hun studie. Deze studenten hebben reeds gebruik kunnen maken van een verlenging van de aanspraak op reisvoorziening van drie maanden die DUO medio 2020 aan alle ho-studenten die een opleiding volgden aan een hogeschool of universiteit én in maart 2020 recht hadden op een studentenreisproduct, heeft toegekend. Aangezien de 12 maanden aansluitend op de reguliere einddatum van het reisrecht worden toegekend, krijgen deze studenten er nog eens negen maanden extra reisvoorziening bij. Ter toelichting: als je oorspronkelijk reisrecht had tot en met april 2020 (nominale studieduur plus één jaar), dan heb je als gevolg van de bovengenoemde maatregel reisrecht tot en met april 2021 (12 extra maanden, in aansluiting op 30 april 2020). Doordat de extra maanden reisvoorziening aansluitend op de reguliere einddatum van het reisrecht worden toegekend, is voor sommige studenten al een deel van die periode verstreken. Hoewel dit precies strookt met wat er in de Kamerbrief over het Nationaal Programma Onderwijs stond en wat er door DUO over is gecommuniceerd, kan ik me voorstellen dat het voor deze groep studenten teleurstellend is dat zij niet 12 extra maanden over een studentenreisproduct kunnen beschikken.

De vorm van 12 maanden extra, aansluitend aan de oorspronkelijke aanspraak, is in nauwe afstemming met DUO gekozen, omdat deze voor DUO uitvoeringstechnisch goed te realiseren was en het beste aansloot op de in april 2020 afgekondigde verlengingsmaatregel van drie maanden. Bovendien was deze vormgeving het snelst te implementeren (per 1 april 2021), wat juist gunstig was voor de hierboven genoemde kleine groep studenten, omdat zij daardoor zo snel mogelijk weer over een studentenreisproduct op hun ov-chipkaart konden beschikken.

¹¹ OV: Openbaar Vervoer

Wat betreft het punt van de ov-boetes en terugwerkende kracht het volgende. Studenten voor wie het reisrecht het afgelopen jaar (na de verlenging van drie maanden die in april 2020 is afgekondigd) afliep, moesten hun studentenreisproduct stopzetten. Wie dat niet deed en er toch mee bleef reizen, kreeg één of meerdere zogeheten ov-boetes opgelegd. Alle ov-boetes die zijn ontstaan in de periode waarover nu met terugwerkende kracht een extra reisrecht is toegekend, worden herzien en kwijtgescholden. Juridisch gezien is dit ook voor de hand liggend, omdat studenten op dat moment, met terugwerkende kracht, formeel toch over reisrecht beschikten en er dan dus geen wettelijke basis is voor een ov-boete. Wel wordt bij deze studenten die eerder ov-boetes kregen, de waarde van de reisvoorziening als prestatiebeurs opgeboekt over de maanden waarin toch nog met het verlopen reisproduct is gereisd. Dat geldt niet voor de studenten die zelf hun studentenreisproduct tijdig hebben stopgezet of niet meer met het studentenreisproduct hebben gereisd. Ik zie mede daardoor onvoldoende aanleiding om op dit punt tot aanpassingen over te gaan.

5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

5.1 Gendergelijkheid

De leden van de VVD-fractie vragen wat de toevoeging is van de paragraaf inzake gendergelijkheid in dit wetsvoorstel. Wordt er op basis van andere kenmerken wel onderscheid gemaakt? Zo ja, op welke manier, zo vragen zij.

Op grond van vigerend wetgevingskwaliteitsbeleid dient bij de totstandkoming van wet- en regelgeving verplicht een toets plaats te vinden of de voorgestelde maatregelen impact hebben op de gendergelijkheid. Bij de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen spelen kenmerken van gender geen rol. Ook wordt in dit wetsvoorstel geen onderscheid gemaakt op basis van overige kenmerken.

6. Advies (en consultatie)

De leden van de VVD-fractie hebben naar aanleiding van de opmerkingen bij de consultatie van de VSNU¹² een aantal vragen.

De leden vragen hoe een student moet bewijzen dat er een verband is tussen de studievertraging en COVID-19. Is het niet wenselijker als uitgangspunt te nemen dat studievertraging is veroorzaakt door COVID-19?

Het wetsvoorstel is bedoeld als tijdelijke maatregel om het effect van COVID-19 op de doorstroom van studenten zoveel mogelijk te beperken en instellingen in deze tijd van crisis de ruimte te geven om maatwerk te kunnen bieden. In een ministeriële regeling zullen nadere regels worden gesteld over wanneer sprake is van vertraging die het gevolg is van de COVID-19 uitbraak. Deze regeling zal een gelijkkluidende strekking hebben als de regeling die gold voor afgelopen studiejaar. Onder corona-gerelateerde vertraging wordt verstaan: vertraging vanwege het feit dat onderwijs niet kon worden verzorgd of gevolgd, een stage niet kon worden voltooid, of een of meerdere examens, tentamens, of toetsen niet konden worden afgenomen of afgelegd vanwege coronamaatregelen. Het zal voor

¹² VSNU: Vereniging van Nederlandse Universiteiten

studenten tot niet al teveel administratieve lasten moeten leiden om dit aan te kunnen tonen.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wat de reactie van de regering is op de volgende opmerking van de VSNU. Op pagina 7 staat: "Voor internationale bachelorstudenten die willen instromen in een masteropleiding, geldt dat instellingen op grond van de WHW al de mogelijkheid hebben deze studenten toe te laten indien zij in het bezit zijn van kennis, inzicht en vaardigheden op het niveau van een graad bachelor". Probleem is echter dat een internationale bachelorstudent zonder bachelordiploma door studievertraging gerelateerd aan COVID-19 juist nog niet beschikt over de kennis, inzicht en vaardigheden op het niveau van de graad bachelor. Wij voorzien hier problemen met de accountantscontrole op de inschrijfbekostiging.

Met de mogelijkheid om studenten voorwaardelijk toe te laten wordt beoogd om te voorkomen dat deze studenten niet in de masteropleiding kunnen instromen, enkel omdat zij vanwege de coronacrisis één of enkele vakken niet hebben kunnen afronden. Het gaat hierbij dus om die studenten die al van plan waren naar Nederland te komen, maar door de coronacrisis in de knel zijn gekomen. Zij moeten binnen de gehanteerde termijn in staat zijn om alsnog aan de toelatingseisen te voldoen. Indien een instellingsbestuur een aanstaande student toelaat binnen de met dit wetsvoorstel gecreëerde kaders, dan zou dit in het kader van de controle op de rechtmatigheid van de inschrijving niet tot problemen hoeven te leiden.

Tevens vragen voornoemde de leden wat de reactie van de regering is op de volgende opmerking van de VSNU. Memorie van toelichting: Algemeen: zachte knip vanuit buitenland wenselijk, maar hoe is dit te controleren ("Wat betreft de zachte instroom in onze bachelors; die instroom was afgelopen jaar laag. Maar ons valt op dat voor EU studenten naar onze bachelors geregeld wordt dat als ze in het thuisland op deze zachte wijze toegelaten zouden zijn, wij het ook moeten doen. ik neem aan dat de bewijslast bij de aankomende student ligt, maar kan de Nuffic hier ondersteunen? Hoe komt een student aan een verklaring van een universiteit in eigen land zonder daar ingeschreven te staan? Voor de masters lees ik geen van dergelijke bepalingen en ga ik er dus vanuit dat we de regeling kunnen toepassen zoals we hebben gedaan voor buitenlandse studenten naar de master: nee vanwege het grote afbraakrisico.")

Zoals in antwoord op een gelijkkluidende vraag van de SGP-fractie is aangegeven, ligt het in de rede dat de internationale bachelorstudent die zich in deze situatie bij de instelling in Nederland aanmeldt, aantoont dat hij of zij in het land van herkomst zonder het diploma toelaatbaar is, en op basis waarvan dit het geval is. De basis kan een coulanceregeling in het land van herkomst zijn zoals deze ook voor het Nederlands hoger onderwijs met dit wetsvoorstel wordt gecreëerd. Het Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio, op basis waarvan studenten uit de Europese regio in alle verdragslanden toelaatbaar zijn als zij ook in het land van herkomst toelaatbaar zijn, stelt echter geen nadere eisen aan voornoemde hoofdregel.

Ook zijn er geen nadere eisen aan de wijze waarop de student aantoont in het land van herkomst toelaatbaar te zijn.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven