

No.W05.18.0016/I

's-Gravenhage, 8 maart 2018

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

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

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. Hoewel het wetsvoorstel alleen de bevoegdheid introduceert om verlaagd wettelijk collegegeld te heffen, komt de motivering van het wetsvoorstel overeen met de concrete maatregelen die in de amvb zullen worden opgenomen. Bij haar beoordeling van het wetsvoorstel zal de Afdeling dan ook de motivering van die voorgenomen maatregelen betrekken. Wat betreft de beoogde halvering van het collegegeld voor alle eerstejaars is het niet duidelijk voor welk probleem het voorstel een oplossing wil bieden. Voorts is de effectiviteit van zowel de beoogde generieke maatregel als de maatregel voor studenten aan lerarenopleidingen onvoldoende duidelijk. Ten slotte leidt de gekozen wijze van uitvoering tot bezwaren die wellicht vermeden zouden kunnen worden indien wordt gekozen voor een latere invoeringsdatum.

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

1. Probleemanalyse en effectiviteit en doelmatigheid van de maatregel

a. *Aard en omvang van het probleem*

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

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

Over (het behoud van) de toegankelijkheid van het hoger onderwijs is tijdens de parlementaire behandeling van de Wet studievoorschot hoger onderwijs uitgebreid van gedachten gewisseld: invoering van het studievoorschot onder gelijktijdige vermindering van de studiebeurs (leenstelsel) zou geen afbreuk mogen doen aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.<sup>1</sup> Inmiddels zijn twee rapportages verschenen. Uit de meest recente studievoorschotmonitor blijkt dat de instroom in het hoger onderwijs na de invoering van het leenstelsel is hersteld: na een (verwachte) achteruitgang in het eerste jaar is het aantal inschrijvingen vrijwel op het oude niveau terug.<sup>2</sup> Voorts blijkt dat het aantal studenten dat bij DUO een lening afsluit is gestegen, waarbij overigens maar een klein deel het maximaal toegestane bedrag leent. Volgens de studievoorschotmonitor is het leenedrag van zowel hbo- als wo-studenten door de invoering van het studievoorschot niet noemenswaardig veranderd.<sup>3</sup>

Wat betreft het lerarentekort wijzen recente ramingen op een oplopend tekort aan leraren in het primair en in het voortgezet onderwijs. In 2022 wordt in het primair onderwijs een tekort van ongeveer 4.100 fte verwacht, tegen ongeveer 700 fte in het voortgezet onderwijs.<sup>4</sup> Om het lerarentekort te beteugelen is een “plan van aanpak lerarentekort” opgesteld, dat verschillende maatregelen noemt om het lerarentekort aan te pakken.<sup>5</sup> Het plan van aanpak ziet onder meer op het verhogen van de in-, door- en uitstroom van de lerarenopleidingen, het bevorderen van zij-instroom, het behoud van leraren voor het onderwijs, het activeren van de “stille reserve” aan leraren en het verbeteren van de beloning en het carrièreperspectief.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2014/15, 24 724, nr. 139.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 164. In het collegejaar 2016/17 schreven zich ongeveer 99.000 eerstejaars hbo-studenten in (ruim 5.000 meer dan het jaar daarvoor) en ongeveer 47.000 eerstejaars wo-studenten (ruim 3.000 meer dan het jaar ervoor); Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 162.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2017/18, 24 724, nr. 164, blz. 17.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2017/18, 27 923, nr. 281.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2016/17, 27 923, nr. 245. Dit plan bouwt voort op de Lerarenagenda 2013-2020 (Kamerstukken II 2013/14, 27 923, nr. 171).

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2016/17, 27 923, nr. 244, blz. 4.

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

Voorts onderschrijft de Afdeling het grote belang van het terugdringen van het lerarentekort. Daarbij merkt zij op dat de oorzaak van het lerarentekort niet slechts is gelegen in een onvoldoende in- en doorstroom naar lerarenopleidingen, maar dat hieraan ook diverse andere redenen ten grondslag liggen, zoals de kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden en het carrièreperspectief, alsmede de grootschalige uitval van leerkrachten. Uit het “plan van aanpak lerarentekort” blijkt dat een combinatie van hierop gerichte maatregelen nodig is om het lerarentekort terug te dringen. Ook maatregelen die erop zijn gericht dat eenmaal werkende leraren de sector niet weer verlaten, zijn daarbij van groot belang.

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

Een wetsvoorstel ter bevordering van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, vereist dat aard en omvang van het probleem helder zijn, zodat beoordeeld kan worden in hoeverre de voorgestelde regeling bijdraagt aan de oplossing daarvan. Gelet op het voorgaande is het de Afdeling onvoldoende duidelijk voor welk probleem het wetsvoorstel – voor zover dat voorziet in een generieke maatregel – een oplossing beoogt te bieden. Voor

zover het voorstel zich richt op de potentiële studenten van lerarenopleidingen, acht de Afdeling niet aangetoond dat de hoogte van het collegegeld voor veel studenten een drempel vormt om voor een lerarenopleiding te kiezen.

*b. Doelmatigheid en effectiviteit van de maatregel*

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

Voor zover het wetsvoorstel voorts is bedoeld om in het bijzonder specifieke groepen een extra zetje te geven, wijst de Afdeling erop dat het financiële voordeel dat eerstejaars studenten van de voorgenomen maatregel hebben (€ 1.030; of € 2.060 voor de eerste twee jaren in de lerarenopleidingen) beperkt is, gelet op de gemiddelde kosten van een studie (ongeveer € 58.500 voor een uitwonende student).<sup>7</sup> Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarop de verwachting van de regering is gebaseerd dat dit beperkte financiële voordeel ertoe zal leiden dat zich daadwerkelijk meer studenten uit de bedoelde specifieke groepen zullen inschrijven, temeer nu uit de studievoorschotmonitor blijkt dat met name afkomst en achtergrond hierbij een rol spelen. Doordat geen inzicht wordt geboden in de verhouding tussen de omvang van de groep studenten die vanwege de hoogte van het collegegeld afziet van een studie en de totale kosten van de maatregel, wordt onvoldoende duidelijk in hoeverre het voorstel, in het licht van andere doeleinden zoals kwaliteitsverhoging en het terugdringen van het lerarentekort, doelmatig is en een daadwerkelijke bijdrage zal leveren aan het verbeteren van de kanselijkheid in de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.

---

<sup>7</sup> Een uitwonende student is per maand ongeveer € 1.216,- kwijt aan kosten voor de studie en het levensonderhoud. Bron: <https://www.nibud.nl/consumenten/wat-kost-studeren/>.

### c. *Conclusie*

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

## 2. Uitvoeringsaspecten

De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt dat een impactanalyse is uitgevoerd. Daarbij is gekeken naar de gevolgen die de halvering van het wettelijk collegegeld heeft voor de gehele hoger-onderwijsketen.<sup>8</sup> Gekozen is voor de variant waarin de uitvoering van de maatregel zoveel mogelijk binnen het huidige werkproces wordt opgevangen. Deze keuze leidt ertoe dat alle noodzakelijke aanpassingen in de systemen op 1 mei 2018 kunnen zijn doorgevoerd, zodat de gewenste maatregel met ingang van het collegejaar 2018/19 doorgang zou kunnen vinden. Ten aanzien van enkele van de overige onderzochte varianten komt uit de impactanalyse naar voren dat invoering van de gewenste maatregel met ingang van het collegejaar 2018/19 niet haalbaar is. Alle overige onderzochte varianten brengen volgens de impactanalyse hogere uitvoeringskosten met zich dan de voorkeursvariant.

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

De Afdeling merkt op dat de motivering van de gekozen uitvoeringsmodaliteit in overwegende mate lijkt te steunen op de gewenste invoeringsdatum van het wetsvoorstel. Dat doet de vraag rijzen of – als zou worden gekozen voor een latere invoeringsdatum – niet zou kunnen worden gekomen tot een uitvoeringsmodaliteit waarbij de hiervoor beschreven

---

<sup>8</sup> “Een goed begin is het halve werk. Impactanalyse van de maatregel Collegegeldverlaging in het hoger onderwijs”, AnderssonElffersFelix, 18 december 2017.

uitvoeringstechnische haken en ogen zich niet of in mindere mate voordoen en waarvan de uitvoeringskosten nauwkeuriger kunnen worden bepaald.

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

### 3. Wetstechnische aspecten

#### *a. Delegatiegrondslagen*

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

De Afdeling wijst op het uitgangspunt dat delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd.<sup>9</sup> In artikel 7.45a, vijfde lid, van het wetsvoorstel zijn geen criteria opgenomen aan de hand waarvan besloten kan worden tot het maken van het bedoelde onderscheid, zoals een (dreigend) arbeidsmarkttekort.

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

#### *b. Verlaagd wettelijk collegegeld*

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

---

<sup>9</sup> Aanwijzingen 2.19 en 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

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

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

De vice-president van de Raad van State,