

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

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)

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek een grondslag te introduceren op basis waarvan voor bepaalde groepen studenten in het hoger onderwijs het wettelijk collegegeld verlaagd kan worden;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 6.7 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "het volledige wettelijke collegegeld dat op grond van artikel 7.45, vijfde lid, bij algemene maatregel van bestuur is vastgesteld en op de wijze daarin bepaald is geïndexeerd" vervangen door "het wettelijk collegegeld, bedoeld in artikel 7.45, eerste of vijfde lid".

2. In het vierde lid wordt "het volledige wettelijk collegegeld dat op grond van artikel 7.45, vijfde lid, bij algemene maatregel van bestuur is vastgesteld en op de wijze daarin bepaald is geïndexeerd" vervangen door "het wettelijk collegegeld, bedoeld in artikel 7.45, eerste of vijfde lid".

B

In artikel 7.43, eerste lid, wordt "wettelijk collegegeld" vervangen door "volledig, gedeeltelijk of verlaagd wettelijk collegegeld".

C

Artikel 7.45 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "volledige wettelijke collegegeld" vervangen door "volledig wettelijk collegegeld".
2. In het tweede lid wordt "gedeeltelijke wettelijke collegegeld" vervangen door "gedeeltelijk wettelijk collegegeld".
3. Het derde lid komt te luiden:
3. Het gedeeltelijk wettelijk collegegeld bedraagt niet meer dan het volledig wettelijk collegegeld of, indien dat op een student van toepassing is, niet meer dan het verlaagd wettelijk collegegeld.
4. Onder vernummering van het vijfde lid tot zesde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
5. De hoogte van het verlaagd wettelijk collegegeld wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar opleiding, leerjaar, de wijze waarop een opleiding is ingericht en instroomcohort.
5. In het zesde lid (nieuw) wordt "eerste en tweede lid" vervangen door "eerste, tweede en vijfde lid".

D

Artikel 7.45a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt "volledige wettelijke collegegeld" vervangen door "volledig wettelijk collegegeld".
2. In het vierde lid wordt "gedeeltelijke wettelijke collegegeld" vervangen door "gedeeltelijk wettelijk collegegeld".
3. Onder vernummering van het vijfde tot en met achtste lid tot zesde tot en met negende lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
5. Het verlaagd wettelijk collegegeld is verschuldigd door bij algemene maatregel van bestuur te bepalen groepen van studenten, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar opleiding, leerjaar, de wijze waarop een opleiding is ingericht en het instroomcohort.
4. In het zesde lid (nieuw) wordt "wettelijke collegegeld" vervangen door "wettelijk collegegeld".

E

Artikel 7.45b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "volledige wettelijke collegegeld" vervangen door "volledig wettelijk collegegeld".

2. Onder vernummering van het tweede tot en met vijfde lid tot derde tot en met zesde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. In afwijking van het eerste lid, wordt bij algemene maatregel van bestuur voor de in het eerste lid bedoelde studenten een verlaagd collegegeld OU worden vastgesteld. De artikelen 7.45, zesde lid, en 7.45a, vijfde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

3. In het derde lid (nieuw) wordt "volledige wettelijke collegegeld" vervangen door "volledig wettelijk collegegeld".

4. In het vierde lid (nieuw) wordt "tweede lid" vervangen door "derde lid".

5. In het vijfde lid (nieuw) wordt "een student als bedoeld in het tweede lid" vervangen door "een student als bedoeld in het derde lid" en wordt "het collegegeld OU, bedoeld in het eerste lid" vervangen door "het collegegeld OU, bedoeld in het eerste of tweede lid".

F

Artikel 7.46 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt "volledige wettelijke collegegeld" vervangen door "volledig wettelijk collegegeld".

2. In het vierde lid wordt "wettelijke collegegeld" vervangen door "wettelijk collegegeld".

G

Artikel 7.48 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de eerste volzin wordt voor "tenzij" een punt geplaatst.

b. De tweede en derde volzin (nieuw) worden vervangen door een volzin, luidende: Indien het betaalde dan wel te betalen bedrag voor de eerste inschrijving lager is dan het volledig wettelijk collegegeld, bedoeld in artikel 7.45, eerste lid, is het verschil verschuldigd.

2. In het tweede lid wordt "eerste lid" vervangen door "eerste of vijfde lid" en wordt "wettelijke collegegeld" vervangen door "wettelijk collegegeld".

3. In het zesde lid wordt "artikel 7.45b, eerste lid" vervangen door "artikel 7.45b, eerste of tweede lid".

4. Na het zesde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

7. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de verplichting tot betaling van het verschil, bedoeld in het eerste lid, tweede volzin, buiten toepassing blijft indien een student voor een van diens inschrijvingen verlaagd wettelijk collegegeld verschuldigd is en voorts voldoet aan de daarbij te stellen voorwaarden.

H

Artikel 7.49 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "volledige wettelijke collegegeld" vervangen door "volledig wettelijk collegegeld".

2. In het vierde lid wordt "vijfde lid" vervangen door "zesde lid,".

I

Het opschrift van hoofdstuk 18, titel 13, komt te luiden:

Titel 13. Wet van 8 juli 2011 (Stb 368)

J

In artikel 18.78, eerste lid, wordt "volledige wettelijke collegegeld" vervangen door "volledig wettelijk collegegeld".

K

In artikel 18.79, eerste lid, wordt "gedeeltelijke wettelijke collegegeld" vervangen door "gedeeltelijk wettelijk collegegeld".

L

In artikel 18.81, eerste lid, wordt "volledige wettelijke collegegeld" vervangen door "volledig wettelijk collegegeld".

M

In artikel 18.82, eerste lid, wordt "gedeeltelijke wettelijke collegegeld" vervangen door "gedeeltelijk wettelijk collegegeld".

N

Artikel 18.83 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt "wettelijke collegegeld" vervangen door "wettelijk collegegeld".

2. In het eerste lid wordt "volledige wettelijke collegegeld" vervangen door "volledig wettelijk collegegeld".

3. In het tweede lid wordt "gedeeltelijke wettelijke collegegeld" vervangen door "gedeeltelijk wettelijk collegegeld" en wordt "gedeeltelijk wettelijke collegegeld" vervangen door "gedeeltelijk wettelijk collegegeld".

Artikel II. Wijziging Wet studiefinanciering 2000

In de Wet studiefinanciering 2000 wordt voor hoofdstuk 13 een paragraaf ingevoegd, luidende:

Paragraaf 12.4. Overgangsbepaling in verband met invoering verlaagd wettelijk collegegeld

Artikel 12.26. Hoogte collegegeldkrediet en levenslanglerenkrediet in verband met invoering verlaagd wettelijk collegegeld

In afwijking van artikel 3.16a, tweede lid, onderscheidenlijk artikel 3.16d kan een student die verlaagd wettelijk collegegeld als bedoeld in artikel 7.45, vijfde lid, van de WHW verschuldigd is, tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip ten hoogste het bedrag lenen van het volledig wettelijk collegegeld, bedoeld in artikel 7.45, eerste lid,

van de WHW en voor zover van toepassing, gelezen in samenhang met artikel 6.7 van de WHW.

Artikel III. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Bij koninklijk besluit kan bepaald worden dat de artikelen of onderdelen daarvan terugwerken tot en met een in dat besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Memorie van toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Nederland kent een toegankelijk hoger onderwijs stelsel. Dat blijkt onder andere uit de laatste studievoorschotmonitor waarin staat dat de instroom in het hoger onderwijs na de invoering van het studievoorschot hersteld is.¹ Met de in het regeerakkoord voorgenomen onderwijsinvesteringen van dit kabinet kan de toegankelijkheid echter nog worden verbeterd.² Dit geldt in het bijzonder voor specifieke groepen die blijkens de studievoorschotmonitor (mede) om financiële redenen besluiten niet te gaan studeren. Elke potentiële doorstromer naar het hoger onderwijs moet de beslissing aan een opleiding in het hoger onderwijs te beginnen kunnen maken op basis van zijn capaciteit, talent en motivatie. De afkomst of de portemonnee van zijn ouders mag daarbij geen belemmering vormen. Hoewel uit onderzoek³ blijkt dat met name mbo-studenten financiële argumenten hebben om niet door te studeren, in het bijzonder de eerste generatiestudenten wiens ouders niet zelf gestudeerd hebben, is de hoogte van het collegegeld voor eenieder een mogelijke financiële drempel. Door het wettelijk collegegeld in het eerste jaar voor alle studenten die voor het eerst beginnen aan een opleiding in het hoger onderwijs te verlagen wordt de drempel naar het hoger onderwijs voor iedereen verlaagd. Dat geeft hen, die dat nodig hebben, net dat extra zetje. Deze maatregel zal naar verwachting de financiële overwegingen rond de studiekeuze van (potentiële) studenten positief beïnvloeden en daarmee bijdragen aan het verbeteren van de kanselijkheid in de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.

Het lerarentekort is een prangend probleem. Voor de nabije toekomst is een verdere toename van het lerarentekort voorspeld. Het tekort is het grootst voor het primair onderwijs (po), maar speelt zeker ook voor het voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Op korte termijn gaan veel leraren in zowel het po als het vo en mbo met pensioen en zijn er te weinig afgestudeerden om de aankomende tekorten op te vangen. Daarnaast is de instroom in de pabo-opleidingen⁴ de afgelopen jaren gedaald, mede door de kwaliteitsslag die op de pabo's heeft plaatsgevonden. In het vo blijft de instroom in de lerarenopleidingen in de tekortvakken tamelijk constant, maar de instroom laat niet de stijging zien die nodig is om aan de vraag te kunnen voldoen. Er ligt dus een forse opgave om de instroom in de pabo's en alle andere lerarenopleidingen te verhogen.⁵ In het plan van aanpak lerarentekort⁶ wordt hier expliciet aandacht aan besteed. Via de maatregel halvering collegegeld wordt ook bijgedragen aan het aantrekken van meer studenten naar lerarenopleidingen. Uit onderzoek⁷ blijkt dat de intentie van scholieren en mbo-studenten niveau 4 om leraar te worden groter wordt naarmate zij een vergoeding krijgen voor het collegegeld. Door de halvering van het collegegeld voor studenten aan lerarenopleidingen ook in het tweede jaar toe te kennen wordt het aantrekkelijker gemaakt om voor een lerarenopleiding te kiezen. Bovendien kan hiermee de keuze om na het eerste jaar te switchen naar een

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

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

³ Monitor Beleidsmaatregelen 2016-2017, paragrafen 9.5 en 9.6, Kamerstukken II 2016/17, 24 724, nr. 164.

⁴ Waar in deze toelichting wordt gesproken over de pabo, wordt bedoeld de opleiding tot leraar basisonderwijs.

⁵ In deze memorie van toelichting wordt onder lerarenopleidingen steeds zowel de opleidingen tot leraar basisonderwijs (pabo-opleiding) als lerarenopleidingen eerste en tweede graads verstaan.

⁶ Plan van aanpak lerarentekort, Kamerstukken II 2016/17, 27 923, nr. 245.

⁷ '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.

lerarenopleiding of om juist op de lerarenopleiding te blijven en niet te switchen naar een andere opleiding mogelijk worden gestimuleerd.

De afgelopen decennia zijn verschillende beleidswijzigingen doorgevoerd (deels is daar ook weer van afgezien⁸) die een differentiatie in collegegeld in zich droegen, zoals het hogere wettelijk collegegeld voor University colleges.⁹ Met de voorgenomen maatregel tot halvering van het collegegeld, wordt nu ook met het collegegeld gedifferentieerd in de vorm van een verlaging. Met het totaalpakket aan collegegelddifferentiatie worden aldus verschillende doelgroepen bediend. In principe geldt er een basisniveau van het wettelijk collegegeld (de hoofdregel). Hierin wordt nu gedifferentieerd zowel naar boven (zwaardere en selectievere programma's) als naar beneden (betere toegankelijkheid, beïnvloeding studiekeuze).

2. Inhoudelijk

2.1 Algemeen

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

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

2.2 Doelgroepen

2.2.1 Halvering collegegeld voor eerstejaars associate degree- of bachelorstudenten

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

De halvering geldt zowel voor eerstejaarsstudenten die het volledig wettelijk collegegeld betalen, als voor studenten aan de Open Universiteit (hierna: 'OU'), die per onderwijseenheid betalen. De halvering geldt daarnaast ook voor studenten in het kleinschalig en intensief onderwijs (*university colleges*) die een hoger wettelijk collegegeld (bedrag binnen een in de wet geregelde bandbreedte, veelal circa € 3.000 -

⁸ De Wet verhoging collegegeld langstudeerders (Stb. 2011, 368) en Wet intrekking langstudeerdersmaatregel (Stb. 2013, 70).

⁹ Wet ruim baan voor talent, Stb. 2011, 369.

€ 4.000) betalen. Studenten die instellingscollegegeld betalen behoren niet tot de doelgroep van deze maatregel en komen dan ook niet in aanmerking voor de halvering van het collegegeld. De overheid stelt de hoogte van het instellingscollegegeld niet vast en verstrekt ook geen bekostiging aan instellingen voor studenten die instellingscollegegeld betalen. In de belangenafweging ziet de regering onvoldoende rechtvaardiging om nu in te grijpen in de bevoegdheid van onderwijsinstellingen om zelf dat tarief vast te stellen en dus kan niet worden voorgeschreven dat ook deze studenten in aanmerking kunnen komen voor een halvering. Hetzelfde geldt voor studenten die een opleiding volgen aan een niet bekostigde instelling.

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

In de voorgenomen amvb zal voorts worden beschreven welke regels gelden voor studenten die wisselen van opleiding. Studenten die een halvering van het collegegeld krijgen en gedurende de eerste periode van 12 aaneengesloten maanden overstappen naar een andere opleiding waarvoor ook halvering van het collegegeld mogelijk is, betalen gedurende die hele periode van 12 maanden het gehalveerde collegegeld.¹⁰ Dit geldt zowel voor studenten die overstappen naar een andere opleiding aan dezelfde instelling als voor studenten die overstappen naar een opleiding aan een andere instelling. Deze studenten kunnen dan met hun Bewijs Betaald Collegegeld (BBC) van de eerste opleiding naar de andere opleiding stappen zodat zij nog steeds het resterende jaar van de halvering kunnen genieten. Buiten deze periode van 12 aaneengesloten maanden wordt overstappen naar een andere opleiding niet gecompenseerd. Dit betekent dat een student die start met een opleiding tegen gehalveerd collegegeld, vervolgens na enkele maanden stopt en zich na afloop van de periode van 12 aaneengesloten maanden laat inschrijven voor een andere opleiding geen recht heeft op halvering van het wettelijk collegegeld gedurende de nog niet benutte resterende maanden. Dit is alleen anders wanneer de latere inschrijving ligt binnen de periode van twaalf maanden die is begonnen bij de eerste inschrijving. Er wordt niet voorzien in een 'trekkingsrecht' gedurende meerdere jaren. De reden daarvan is dat deze studenten al zijn begonnen met studeren en dus niet meer gestimuleerd hoeven te worden.

Experiment vraagfinanciering

Momenteel loopt in het hoger onderwijs het experiment vraagfinanciering.¹¹ Binnen het experiment is sprake van een vrije tariefstelling tot een maximum. Het is onwenselijk dit experiment te verstoren met een tussentijdse wijziging van de tariefstelling in verband

¹⁰ Met het oog op gelijke behandeling van studenten die op een andere datum dan 1 september zijn ingestroomd, zal in de amvb worden geregeld dat de periode van 12 maanden, gerekend vanaf hun instroomdatum, als 'studiejaar' wordt gezien.

¹¹ Binnen het experiment krijgen de bekostigde hogescholen meer ruimte om flexibel te werken. Zo kunnen studenten worden geworven en ingeschreven voor losse modules van opleidingen (30 studiepunten per keer, in plaats van voor een hele opleiding). Ook krijgen hogescholen vrijheid van vestigingsplaats. De bekostigde instellingen zien in een systeem van vraagfinanciering af van de reguliere bekostiging. In plaats daarvan worden vouchers gefinancierd door OCW en kunnen studenten kiezen bij welke bekostigde of niet-bekostigde instelling zij deze inzetten. De rest van de kosten worden gedekt door de student en eventueel de werkgever. Hierdoor is er meer ruimte om maatwerk te leveren bij gelijke financieringsvoorwaarden voor publieke en private opleidingen. Aan dit experiment nemen alleen deeltijdse- en duale studenten deel.

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

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

2.2.2 Halvering collegegeld voor lerarenopleidingen

Hoofregel

In de amvb zal worden geregeld dat studenten die een lerarenopleiding volgen in totaal maximaal twee jaar een halvering van het wettelijk collegegeld ontvangen. Het jaar waarin de studenten voor het eerst beginnen aan een opleiding in het hoger onderwijs, ontvangen zij net als alle andere eerstejaars studenten en onder dezelfde voorwaarden een jaar halvering van het collegegeld. Studenten die een lerarenopleiding volgen krijgen vervolgens een tweede jaar halvering van het collegegeld. Ook hiervoor geldt dat daarvoor alleen studenten in aanmerking kunnen komen die vanaf studiejaar 2018-2019 voor het eerst beginnen aan een opleiding in het hoger onderwijs. Er zijn verschillende soorten lerarenopleidingen, die worden aangeboden op zowel bachelor als masterniveau en daarmee zijn er verschillende routes binnen het hoger onderwijs om leraar te worden. Het opleidingsaanbod bestaat uit de volgende opleidingen: pabo-opleiding, academische pabo, universitaire pabo en eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen (waaronder de kopopleiding). Al deze lerarenopleidingen kunnen recht geven op een tweede jaar halvering van het collegegeld voor studenten. Voorwaarde is wel dat het gaat om een bekostigde opleiding waarvoor de student het wettelijk collegegeld is verschuldigd. In welke vorm de student de opleiding volgt (voltijd, deeltijd, duaal) is niet relevant.

Geen tweede jaar halvering bij een lerarenopleiding naast een andere opleiding

Wie gelijktijdig aan zijn eerste studie een tweede studie volgt, betaalt slechts één keer collegegeld. Voor de tweede inschrijving is de student namelijk vrijgesteld van betaling.¹² Wanneer een student echter twee studies volgt met verschillende tarieven, dan betaalt hij conform de WHW voor de tweede studie bij wat hij nog verschuldigd is. Voorbeeld: bij het gelijktijdig volgen van een voltijd en een deeltijd opleiding betaal je het verschil tussen het volledig wettelijk collegegeld en het gedeeltelijk wettelijk collegegeld bij. Om te voorkomen dat studenten misbruik maken van de mogelijkheid

¹² Artikel 7.48, eerste lid, van de WHW.

zich óók in te schrijven voor een lerarenopleiding enkel om in aanmerking te komen voor een tweede jaar halvering van het collegegeld, blijft de hoofdregel die in de WHW is vastgelegd in beginsel behouden. Studenten die dus tegelijkertijd een lerarenopleiding en een andere opleiding niet zijnde een lerarenopleiding volgen, profiteren niet van het tweede jaar verlaagd wettelijk collegegeld voor de lerarenopleiding, omdat het verschil in collegegeld tussen beide opleidingen moet worden bijbetaald. De regering ziet geen andere mogelijkheid om misbruik van het verlaagde tarief in het tweede jaar voor studenten aan een lerarenopleiding tegen te gaan. Indien hiertoe geen maatregel zou worden genomen, kunnen studenten zich inschrijven voor een lerarenopleiding, enkel om voor een tweede jaar halvering in aanmerking te komen. Er is geen betrouwbare mogelijkheid om vooraf te bepalen welke studenten te goeder trouw zijn en welke niet. Controles achteraf zijn dermate arbeidsintensief (denk bijvoorbeeld aan studievoortgangscontroles) dat dat niet opweegt tegen het risico dat ook daarmee misbruik niet kan worden uitgesloten.

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

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

Voor studenten die in het tweede jaar dat zij in aanmerking komen voor een halvering van het collegegeld de academische pabo volgen, geldt een afwijkende extra voorwaarde om in aanmerking te komen voor een halvering van het collegegeld. Wat deze studenten bijzonder maakt, is dat zij om de academische pabo te kunnen doen, zich *moeten* inschrijven bij een combinatie van twee opleidingen, bijvoorbeeld naast de pabo-opleiding voor de opleiding pedagogische wetenschappen. Omdat deze route naar de lerarenbevoegdheid gelijk moet worden behandeld met andere routes naar een lerarenbevoegdheid, kan hier niet worden verlangd dat de student volledig wettelijk collegegeld betaalt voor de twee opleidingen die gezamenlijk de academische pabo vormen. Omdat hier echter hetzelfde misbruikrisico speelt als bij andere lerarenopleidingen, wordt in de voorgenomen amvb een aanvullende voorwaarde gesteld. Voor studenten aan de academische pabo zal worden geregeld dat zij alleen in aanmerking komen voor het tweede jaar halvering collegegeld, indien zij hun pabo-opleiding in het tweede jaar bij dezelfde hogeschool volgen als in het eerste jaar. De inschrijving van de student aan de pabo-opleiding in zowel het eerste als het tweede jaar wordt hiermee gebruikt als mechanisme ter voorkoming van misbruik.

Twee jaar halvering in de praktijk

In onderstaande tabel is een aantal studieroutes opgenomen. De lichtgrijze velden geven aan dat een student in dat studiejaar gehalveerd collegegeld betaalt. Daarmee wordt inzichtelijk in welke gevallen studenten al dan niet in aanmerking komen voor een tweede jaar halvering. In de tabel is te zien dat een student die alleen een lerarenopleiding volgt ('lro'), zoals de pabo-opleiding, in het eerste en tweede studiejaar een halvering van het collegegeld krijgt (voorbeeld 1). Studenten die beginnen met een andere opleiding dan een lerarenopleiding – als voorbeeld wordt de opleiding Economie genomen ('ec') – en op een later moment een lerarenopleiding gaan volgen, kunnen op dat moment in aanmerking komen voor het tweede jaar halvering. Daarbij kan het gaan om een student die één jaar Economie studeert en vervolgens besluit over te stappen naar een lerarenopleiding (voorbeeld 2). Deze student krijgt op het moment dat hij begint aan die lerarenopleiding nog één jaar halvering en ontvangt daarmee dus in totaal twee jaar halvering. Ook kan het gaan om een student die de wo-bachelor en wo-master Economie heeft afgerond en daarna besluit de universitaire

lerarenopleiding te gaan doen. Deze student krijgt in het eerste jaar van zijn bachelor een jaar halvering en een tweede jaar halvering op het moment dat hij begint aan de (universitaire) lerarenopleiding (voorbeeld 3). Hetzelfde geldt voor een student die bijvoorbeeld een hbo-opleiding Economie doet en daarna een kopopleiding (tweedegraads leraar) gaat volgen. Studenten die een lerarenopleiding volgen en in aanmerking komen voor het tweede jaar halvering, maar op dat moment twee studies volgen, verliezen – vanwege het uitsluiten van oneigenlijke dubbele inschrijvingen – hun recht op het tweede jaar halvering (voorbeeld 4).

Tabel 1

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

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

2.3 Hoogte van het verlaagd wettelijk collegegeld

In de amvb zal worden beschreven dat de halvering van het collegegeld automatisch wordt gekoppeld aan de hoogte van het wettelijk collegegeld dat de student normaal gesproken moet betalen, inclusief de jaarlijkse indexering. Dit betekent dat de halvering dus altijd 50 procent van dat bedrag bedraagt. Een student die dus het volledig wettelijk collegegeld verschuldigd is, betaalt in zijn eerste studiejaar niet € 2.060, maar € 1.030.¹³ Daarmee kan de student een jaar, en in geval van een lerarenopleiding twee jaar, tegen een gereduceerd tarief studeren. Ook het hogere wettelijk collegegeld dat verschuldigd is voor kleinschalig en intensief onderwijs, het collegegeld OU en het verlaagd wettelijk collegegeld dat verschuldigd is door studenten die een deeltijdse of duale opleiding volgen, wordt gehalveerd. Schematisch kan de halvering van het collegegeld als volgt worden weergegeven.

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

2.4 Impactanalyse

Er is een impactanalyse uitgevoerd en daarbij is gekeken naar de gevolgen die de halvering van het wettelijk collegegeld heeft voor de gehele hoger onderwijsketen, bestaande uit OCW, DUO, Studielink en de bekostigde instellingen.¹⁴ Voor verschillende uitvoeringsvarianten is de impact op het huidige werkproces in beeld gebracht. Uit deze

¹³ Bedragen volledig wettelijk collegegeld voor studiejaar 2018-2019.

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_Impact_analyse_maatregel_collegegeldverlaging.pdf>.

impactanalyse blijkt dat de betrokken partijen een sterke voorkeur hebben voor directe aanpassing in het huidige werkproces in plaats van tijdelijk te werken met andere uitvoeringsvarianten. Dergelijke tijdelijke varianten vergen in ieder geval meer inspanningen van de instellingen. Daarnaast komen deze in alle gevallen bovenop de structurele oplossing waardoor deze varianten fors duurder uitpakken. Uit de analyse is gebleken dat de aanpassingen in de voorkeursvariant technisch haalbaar zijn voor alle partijen in de keten. Op basis van de impactanalyse is daarom met de Vereniging van Universiteiten (hierna: 'VSNU') en de Vereniging Hogescholen ('VH') afgesproken met de voorkeursvariant te gaan werken. De belangrijkste randvoorwaarden voor tijdige implementatie die in de impactanalyse worden genoemd zijn dat zo weinig mogelijk aanpassingen in het huidige proces (techniek) nodig zijn en dat de aangepaste systemen tijdig en gelijktijdig worden getest. Ook is het van belang dat er snel duidelijkheid is over de definities.

2.5 Gevolgen voor studiefinanciering

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

3. Uitvoering en handhaving

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

4. Financiële gevolgen

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

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

financiële gevolgen van deze maatregel worden uiteindelijk veroorzaakt door de amvb waarmee de maatregel wordt uitgewerkt.

Op basis daarvan zijn de volgende financiële gevolgen geraamd:

Tabel 2

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

Bedragen in miljoenen euro's

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

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

Voor de student betekent het een netto korting van € 1.030 op het wettelijk collegegeld (naar de maatstaf van 1 september 2018), of twee keer dat bedrag (€2.060 naar de maatstaf van 1 september 2018) voor studenten aan een lerarenopleiding (verdeeld over twee jaar). Opleidingen met het kenmerk kleinschalig en intensief onderwijs kunnen een hoger collegegeld vragen. Studenten die dit hogere collegegeld betalen hebben ook recht op een halvering, waardoor de korting hoger uitkomt. Wat dit bedrag precies is, hangt af van de hoogte van het gevraagde collegegeld. Dit kan per instelling verschillen. Voor studenten aan de OU geldt dat zij ook een korting ontvangen in het eerste jaar van hun opleiding. Hoeveel deze korting bedraagt hangt af van het aantal studiepunten van de onderwijseenheden die zij in het eerste jaar volgen.

5. Gevolgen voor de regeldruk

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

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

Het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit zijn voorgelegd voor toetsing op regeldruk aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR).¹⁷ De ATR heeft vier adviezen

¹⁶ Schriftelijke antwoorden van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media op vragen gesteld in de eerste termijn van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2018 (34775-VIII), Handelingen II 2017/18, nr. 32, item 4, bijlage, p.11.

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

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

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

6. Gevolgen voor in de gegevensverwerking

Voor de uitvoering van de verlaging van het collegegeld kan gebruik gemaakt worden van de reguliere infrastructuur die is ingericht voor de geautomatiseerde inschrijving van studenten en vaststelling van de hoogte van het verschuldigde collegegeld via studielink. Daarmee wordt een nieuwe gegevensstroom voorkomen en worden geen wijzigingen aangebracht aan gegevens die worden uitgewisseld, partijen waarmee wordt uitgewisseld of de wijze van beveiliging van en toezicht op de gegevensverwerking. De wetgeving is daarmee in overeenstemming met de Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Een en ander is geregeld bij en krachtens de Wet op het onderwijstoezicht.

7. Gevolgen voor Caribisch Nederland

De aanpassingen in de WHW en de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven in de voorgenomen amvb zullen niet direct gevolgen hebben voor Caribisch Nederland. Wel zullen studenten afkomstig uit Caribisch Nederland die in Europees Nederland een opleiding in het hoger onderwijs gaan volgen onder dezelfde voorwaarden in aanmerking kunnen komen voor de verlaging van het collegegeld als alle andere studenten.

8. Gevoerd overleg en advies

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

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

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

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

het stimuleren van studenten om te kiezen voor een lerarenopleiding. Een wijziging binnen het studiefinancieringsstelsel, zoals de verhoging van de aanvullende beurs, zou alleen voor een specifieke doelgroep de drempel om te gaan studeren verlagen en draagt daarnaast niet bij aan de daling van het lerarentekort.

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

Tenslotte hebben de instellingen opmerkingen gemaakt over de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van het voorstel. Een aantal instellingen vraagt aandacht voor de tijdige invoering van de maatregel. Om de maatregel per studiejaar 2018-2019 te kunnen invoeren zijn wijzigingen in de gehele onderwijsketen nodig, waaronder bij de instellingen. Op basis van de impactanalyse is gekozen voor een directe aanpassing in het huidige werkproces per studiejaar 2018-2019. Deze aanpassingen worden technisch haalbaar geacht door alle partijen in de keten. Uit de reacties in de internetconsultatie blijkt echter dat een aantal individuele instellingen zich er wel zorgen over maken. Daarnaast geven instellingen aan dat het feit dat de aanspraak gedurende een aaneengesloten periode van 12 maanden geldt, tot problemen in de uitvoering kan leiden. Dit geldt in het geval van studenten die op een ander moment dan per 1 september (start studiejaar) instromen. Deze studenten krijgen volgens het voorstel eerst een aanspraak op verlaagd wettelijk collegegeld voor het resterende aantal maanden van het lopende studiejaar. Vanaf september van het daaropvolgende studiejaar krijgen zij dan nog aanspraak op verlaagd collegegeld voor het resterende aantal maanden. De rest van dat studiejaar betalen zij vervolgens het reguliere bedrag. De indicatie soort collegegeld (ISC) die de instellingen van DUO ontvangen loopt vanaf het moment van inschrijven tot het einde van het studiejaar. Dit betekent dat instellingen voor studenten die tussentijds instromen in het nieuwe studiejaar deels zelf moeten bijhouden hoe lang er nog recht bestaat op verlaagd collegegeld. Het is voor studiejaar 2018-2019 niet mogelijk het proces zo in te richten dat de instellingen ook voor het nieuwe studiejaar de juiste indicatie krijgen van DUO. DUO zal samen met de ketenpartners in het komende jaar de mogelijkheden verkennen om dit proces efficiënter in te richten.

Verder voorzien instellingen een toename van het aantal bezwaar- en beroepzaken. Enkele instellingen stellen voor de afhandeling hiervan door DUO te laten doen. De indicatie soort collegegeld die DUO afgeeft aan de instellingen is echter geen besluit (geen beslissing gericht op rechtsgevolg), maar een dienstverlening van DUO aan de instellingen. Het is uiteindelijk aan de instelling om de juiste hoogte van het collegegeld

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

vast te stellen. Studenten die het daarmee oneens zijn zullen daartegen bij de instelling bezwaar moeten maken. Het is dan ook niet mogelijk de afhandeling van de bezwaar- en beroep bij DUO onder te brengen. Wel is het van belang om (aankomend) studenten goed te informeren over de aanspraak op verlaagd collegegeld. Daartoe zal door OCW een communicatieplan worden opgesteld.

Ook wordt door de instellingen aangegeven dat niet duidelijk is op welke wijze instellingen worden gecompenseerd voor de halvering van het collegegeld. Over de verdeling van de compensatie van de collegegelddderving tussen hbo en wo worden afspraken gemaakt met de VSNU en de VH. Tevens worden over de methode van compensatie via de bekostiging ook nadere afspraken gemaakt met de VSNU en VH.

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

9. (Grond)wettelijk kader en internationaal recht

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

10. Communicatie

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

11. Monitoring

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

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

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

12. Inwerkingtreding

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

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (6.7 WHW)

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

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

Artikel I, onderdeel B (7.43 WHW)

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

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

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

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

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

- *Onderscheid naar opleiding.* Met onderscheid naar opleiding wordt mogelijk gemaakt dat een aanvullende verlaging van het collegegeld (in het tweede jaar) wordt vastgesteld voor de in het regeerakkoord genoemde (academische) pabo-opleiding en

andere lerarenopleidingen, welke verlaging niet geldt voor andere opleidingen. Dat kan tot op het specifieke niveau van een opleiding zijn, op basis waarvan in de amvb zal worden gespecificeerd dat de halvering van het collegegeld wordt toegepast op onder meer de lerarenkopopleidingen in het hbo en wo.

- *Onderscheid naar leerjaar.* Het onderscheid naar leerjaar is eveneens gericht op de genoemde groep tweedejaars (academische) pabo-studenten en studenten van andere lerarenopleidingen, waardoor die kan worden aangewezen als specifieke doelgroep van het verlaagd wettelijk collegegeld in het tweede jaar. Met "leerjaar" wordt – gelet op de uitvoerbaarheid – ook het voor de uitvoering relevante "inschrijvingsjaar" aangeduid. Daarmee wordt bijvoorbeeld bedoeld op het eerste of tweede jaar dat iemand voor een opleiding staat ingeschreven.

- *Onderscheid naar wijze van inrichting van de opleiding.* Met onderscheid naar inrichting van de opleiding wordt bedoeld dat het verlaagd wettelijk collegegeld voor studenten aan zowel voltijdse, deeltijdse als duale opleidingen wordt vastgesteld.

- *Onderscheid naar instroomcohort.* Met onderscheid naar instroomcohort wordt bedoeld dat bij het vaststellen van het verlaagd collegegeld kan worden bepaald dat die uitsluitend geldt voor studenten die met ingang van studiejaar x voor het eerst instromen in het hoger onderwijs of voor het eerst instromen in een bepaald leerjaar van een opleiding. Op basis hiervan zal in de voorgenomen amvb worden bepaald dat de halvering van het collegegeld uitsluitend van toepassing is voor studenten die in studiejaar 2018-2019 voor het eerst worden ingeschreven aan een bacheloropleiding of associate degree-opleiding in het hoger onderwijs. Voor studenten aan lerarenopleidingen betekent dat dus dat voor het eerst de tweedejaars van studiejaar 2019-2020 in aanmerking komen voor de halvering van het collegegeld van voor een lerarenopleiding.

Artikel I, onderdeel D (7.45a WHW)

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

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

Artikel I, onderdeel E (7.45b WHW)

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

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

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

Artikel I, onderdeel F (7.46 WHW)

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

Artikel I, onderdeel G (7.48 WHW)

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

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

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

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

Artikel I, onderdeel H (7.49 WHW)

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

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

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

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

In de genoemde artikelen wordt een redactionele verbetering doorgevoerd.

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

Plaatsing in hoofdstuk 12

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

12.26 sluit dus na inwerkingtreding van bovengenoemde wetswijziging aan op de bovenliggende artikelnummers.

Artikel 12.26

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

Artikel III

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

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven