



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met het vervallen van de aanspraak van eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs en tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen op het verlaagd wettelijk collegegeld

Nader Rapport

Den Haag, 22 mei 2023
Nr. WJZ/37675155 (ID14471)
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met het vervallen van de aanspraak van eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs en tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen op het verlaagd wettelijk collegegeld

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 februari 2023, nr. 2023000378, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 29 maart 2022, nr. W05.23.00027/l, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 17 februari 2023, no.2023000378, 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 ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met het vervallen van de aanspraak van eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs en tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen op het verlaagd wettelijk collegegeld, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit beëindigt de aanspraak op verlaagd wettelijk collegegeld met ingang van het studiejaar 2024–2025.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het behoud van de wettelijke grondslag nader te motiveren, nu uit de opgedane ervaringen blijkt dat de hoogte van het wettelijk collegegeld slechts een beperkte rol speelt in de studiekeuze. In verband hiermee is aanpassing nodig van de toelichting.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld is het mogelijk om voor bepaalde groepen studenten het wettelijk collegegeld te verlagen.¹ Hierbij kan onderscheid worden gemaakt naar opleiding, leerjaar, de wijze waarop een opleiding is ingericht of het instroomcohort.² In 2018 is van deze mogelijkheid voor het eerst gebruikgemaakt door het collegegeld te halveren voor alle eerstejaarsstudenten die een associate degree- of een bacheloropleiding volgen en voor tweedejaarsstudenten die een associate degree-, bachelor of masteropleiding volgen op het gebied van onderwijs (lerarenopleidingen).

Met de verlaging van het collegegeld wilde de regering ervoor zorgen dat het financiële aspect in mindere mate een rol zou spelen in de keuze van studenten om al dan niet (langer) te gaan studeren. Zij zouden die keuze dan meer baseren op inhoudelijke overwegingen, talent en motivatie. Dit zou de toegankelijkheid van het onderwijs verbeteren en zorgen voor een hogere instroom. Bij amendement

¹ Stb. 2018, 225.

² Artikel 7.45a van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en Kamerstukken II 2017/18, 34911, nr. 3.



van het lid Tielen c.s. is in de wet een evaluatiebepaling opgenomen om de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk te meten.³

Uit de evaluatie is volgens de regering gebleken dat het verlagen van het collegegeld als generieke maatregel een beperkt effect had. Het merendeel van de studenten gaf aan dat de verlaging van het collegegeld niet van invloed was op hun studiekeuze. Aan de studiekeuze lijken vooral andere factoren ten grondslag te liggen, zoals de persoonlijke motivatie, de arbeidsvoorwaarden en het carrièreperspectief.⁴ En ook andere maatregelen, zoals versoepelde instroomeisen, beïnvloeden de toegankelijkheid van het onderwijs. De beperkte invloed van de hoogte van het collegegeld is volgens de evaluatie onvoldoende aan bod gekomen bij de totstandkoming van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld. Daarbij wordt de snelle invoering van de wet als oorzaak genoemd.

De verlaging van het collegegeld speelde evenmin een doorslaggevende rol in de overweging van studenten aan een lerarenopleiding om de studie na het eerste jaar voort te zetten. Voor minder financieel draagkrachtige studenten en studenten met een migratieachtergrond lijkt de maatregel wel enig drempelverlagend effect te hebben gehad.⁵ Zij hoefden minder bij te dragen of te lenen om het wettelijke collegegeld te voldoen.

Om de toegankelijkheid van het onderwijs voor deze groepen te vergroten, lijkt een gerichte maatregel meer voor de hand te liggen dan een maatregel die voor iedereen geldt. De regering is daarom tot de conclusie gekomen dat invoering van een basisbeurs en verbreding van de aanvullende beurs een doelmatigere aanwending van de rijksbijdrage is. Ook de Tweede Kamer heeft zich op dat standpunt gesteld.⁶ Het ontwerpbesluit beëindigt de halvering van het wettelijk collegegeld voor eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs en tweedejaarsstudenten aan een lerarenopleiding.

Niettemin wenst de regering de grondslag voor het verlagen van het collegegeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) te handhaven.⁷ Hiermee wil de regering de mogelijkheid behouden om – mocht daar in de toekomst aanleiding voor zijn – het wettelijk collegegeld voor groepen van studenten te verlagen.

De Afdeling adviseert om het behoud van de wettelijke grondslag voor het generiek verlagen van het collegegeld in de WHW nader te motiveren. Zij adviseert om daarbij in te gaan op zowel het beperkte effect dat een dergelijke maatregel blijkt de evaluatie kan hebben, alsook op de mogelijke combinatie met andere maatregelen die de toegankelijkheid van het onderwijs kunnen vergroten. Deze nadere motivering is ook behulpzaam bij een eventuele toekomstige inzet en beoordeling van de mogelijkheid tot verlaging van het collegegeld.

De Afdeling adviseert met het voorgaande rekening te houden en de toelichting op het ontwerpbesluit aan te vullen.

De Afdeling adviseert nader te motiveren waarom ervoor is gekozen om de wettelijke grondslag voor het verlagen van het collegegeld in de WHW te behouden. De regering kiest hiervoor zodat – mocht het wenselijk zijn om in de toekomst gebruik te maken van deze maatregel – een grondslag hiertoe reeds voorhanden is en dus niet eerst opnieuw de wet hoeft te worden gewijzigd. Uit de evaluatie van de verlaging van het collegegeld voor eerstejaarsstudenten en tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen is inderdaad gebleken dat de maatregel in dit geval een beperkt effect had. Bij een eventuele toekomstige situatie waarin het wenselijk wordt geacht het collegegeld te verlagen zal dan ook op voorhand de doeltreffendheid en doelmatigheid in het licht van de evaluatie kritisch bekeken moeten worden en moet het uitgangspunt zijn dat de maatregel leidt tot een zo groot mogelijk gedragseffect bij (groepen van) (aspirant-)studenten. Hoewel uit de evaluatie is gebleken dat voor het merendeel van de studenten de halvering van het collegegeld vrijwel geen invloed heeft gehad op hun studiekeuze, kan een verdere verlaging van het collegegeld of het inzetten van deze maatregel voor specifiekere doelgroepen – al dan niet in combinatie met andere maatregelen – wel het gewenste effect hebben. Dat zal zoals gezegd van geval tot geval moeten worden bekeken. De nota van toelichting is op dit punt aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

³ Kamerstukken II 2017/18, 34911, nr. 11.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 27923, nr. 443.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 34911, nr. 17.

⁶ Motie-Van der Molen en Van der Laan, Kamerstukken II 2021/22, 24724, nr. 180.

⁷ Artikelen 7.45, vijfde lid en 7.45a, vijfde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.



De vice-president van de Raad van State,

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om paragraaf 5.1 over de gevolgen voor de Rijksbegroting te actualiseren en verder een ambtshalve wijziging door te voeren. Aan de toelichting is namelijk paragraaf 6.3 toegevoegd, waarin is ingegaan op het verloop van de voorhangprocedure.

Ik bied U hierbij het ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf.*



Advies Raad van State

No. W05.23.00027/1

's-Gravenhage, 29 maart 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 17 februari 2023, no.2023000378, 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 ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met het vervallen van de aanspraak van eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs en tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen op het verlaagd wettelijk collegegeld, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit beëindigt de aanspraak op verlaagd wettelijk collegegeld met ingang van het studiejaar 2024–2025.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het behoud van de wettelijke grondslag nader te motiveren, nu uit de opgedane ervaringen blijkt dat de hoogte van het wettelijk collegegeld slechts een beperkte rol speelt in de studiekeuze. In verband hiermee is aanpassing nodig van de toelichting.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld is het mogelijk om voor bepaalde groepen studenten het wettelijk collegegeld te verlagen.¹ Hierbij kan onderscheid worden gemaakt naar opleiding, leerjaar, de wijze waarop een opleiding is ingericht of het instroomcohort.² In 2018 is van deze mogelijkheid voor het eerst gebruikgemaakt door het collegegeld te halveren voor alle eerstejaarsstudenten die een associate degree- of een bacheloropleiding volgen en voor tweedejaarsstudenten die een associate degree-, bachelor of masteropleiding volgen op het gebied van onderwijs (lerarenopleidingen).

Met de verlaging van het collegegeld wilde de regering ervoor zorgen dat het financiële aspect in mindere mate een rol zou spelen in de keuze van studenten om al dan niet (langer) te gaan studeren. Zij zouden die keuze dan meer baseren op inhoudelijke overwegingen, talent en motivatie. Dit zou de toegankelijkheid van het onderwijs verbeteren en zorgen voor een hogere instroom. Bij amendement van het lid Tielen c.s. is in de wet een evaluatiebepaling opgenomen om de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk te meten.³

Uit de evaluatie is volgens de regering gebleken dat het verlagen van het collegegeld als generieke maatregel een beperkt effect had. Het merendeel van de studenten gaf aan dat de verlaging van het collegegeld niet van invloed was op hun studiekeuze. Aan de studiekeuze lijken vooral andere factoren ten grondslag te liggen, zoals de persoonlijke motivatie, de arbeidsvoorwaarden en het carrièreperspectief.⁴ En ook andere maatregelen, zoals versoepelde instroomeisen, beïnvloeden de toegankelijkheid van het onderwijs. De beperkte invloed van de hoogte van het collegegeld is volgens de evaluatie onvoldoende aan bod gekomen bij de totstandkoming van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld. Daarbij wordt de snelle invoering van de wet als oorzaak genoemd.

De verlaging van het collegegeld speelde evenmin een doorslaggevende rol in de overweging van studenten aan een lerarenopleiding om de studie na het eerste jaar voort te zetten. Voor minder financieel draagkrachtige studenten en studenten met een migratieachtergrond lijkt de maatregel wel enig drempelverlagend effect te hebben gehad.⁵ Zij hoefden minder bij te dragen of te lenen om het wettelijke collegegeld te voldoen.

Om de toegankelijkheid van het onderwijs voor deze groepen te vergroten, lijkt een gerichte maatregel meer voor de hand te liggen dan een maatregel die voor iedereen geldt. De regering is daarom tot de conclusie gekomen dat invoering van een basisbeurs en verbreding van de aanvullende beurs een doelmatigere aanwending van de rijksbijdrage is. Ook de Tweede Kamer heeft zich op dat standpunt gesteld.⁶ Het ontwerpbesluit beëindigt de halvering van het wettelijk collegegeld voor eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs en tweedejaarsstudenten aan een lerarenopleiding.

Niettemin wenst de regering de grondslag voor het verlagen van het collegegeld in de Wet op het

¹ Stb. 2018, 225.

² Artikel 7.45a van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en Kamerstukken II 2017/18, 34911, nr. 3.

³ Kamerstukken II 2017/18, 34911, nr. 11.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 27923, nr. 443.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 34911, nr. 17.

⁶ Motie-Van der Molen en Van der Laan, Kamerstukken II 2021/22, 24724, nr. 180.



hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) te handhaven.⁷ Hiermee wil de regering de mogelijkheid behouden om – mocht daar in de toekomst aanleiding voor zijn – het wettelijk collegegeld voor groepen van studenten te verlagen.

De Afdeling adviseert om het behoud van de wettelijke grondslag voor het generiek verlagen van het collegegeld in de WHW nader te motiveren. Zij adviseert om daarbij in te gaan op zowel het beperkte effect dat een dergelijke maatregel blijkens de evaluatie kan hebben, alsook op de mogelijke combinatie met andere maatregelen die de toegankelijkheid van het onderwijs kunnen vergroten. Deze nadere motivering is ook behulpzaam bij een eventuele toekomstige inzet en beoordeling van de mogelijkheid tot verlaging van het collegegeld.

De Afdeling adviseert met het voorgaande rekening te houden en de toelichting op het ontwerpbesluit aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁷ Artikelen 7.45, vijfde lid en 7.45a, vijfde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met het vervallen van de aanspraak van eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs en tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen op het verlaagd wettelijk collegegeld

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 13 februari 2023, nr. WJZ/35558073 (ID14471), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 7.45, vijfde lid, 7.45a, vijfde lid, 7.45b, tweede lid en 7.48, zevende lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING UITVOERINGSBESLUIT WHW 2008

Het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 wordt als volgt gewijzigd:

A

Hoofdstuk 2, afdeling 2, paragraaf 3 vervalt.

B

Na artikel 7.1b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7.1c Overgangsbepaling verlaagd wettelijk collegegeld voor tweedejaarsstudenten aan een lerarenopleiding

De artikelen 2.4b, 2.4d, 2.4e en 2.4f, derde en vierde lid, zoals deze luiden op 31 augustus 2024, blijven voor het studiejaar 2024–2025 van toepassing ten aanzien van een student die op 1 september 2023 stond ingeschreven voor een opleiding als bedoeld in artikel 2.4d, eerste lid, onderdeel c, zoals dat luidde op 31 augustus 2024, met dien verstande dat voor de toepassing van artikel 2.4d, eerste lid, de student wordt geacht te voldoen aan de in onderdeel b van dat lid, bedoelde voorwaarde.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 september 2024.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Op 1 september 2018 is de Wet verlaagd wettelijk collegegeld¹ in werking getreden waarmee een grondslag in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) is geïntroduceerd om groepen aan te wijzen die aanspraak maken op het betalen van een verlaagd bedrag aan collegegeld. In het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (UWHW 2008) is bepaald dat eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs aanspraak maken op het verlaagd wettelijk collegegeld, evenals tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen. Met onderhavig besluit komt deze aanspraak vanaf het studiejaar 2024–2025 te vervallen.

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1 Aanleiding

Uit de evaluatie van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld is gebleken dat de maatregel van het verlagen van het collegegeld voor eerstejaarsstudenten en tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen² niet aantoonbaar heeft bijgedragen aan een hogere instroom in het hoger onderwijs en de lerarenopleidingen en een specifieke maatregel – zoals een wijziging in de aanvullende beurs – wellicht effectiever en doelmatiger was geweest.³ In de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel herinvoering basisbeurs hoger onderwijs is reeds aangekondigd dat de aanspraak op het verlaagd wettelijk collegegeld zal komen te vervallen en 170 miljoen van het vrijvallende budget zal worden benut om de basisbeurs te verhogen en de aanvullende beurs te verbreden, zodat meer studenten hiervoor in aanmerking komen.⁴ De regering acht dat een doelmatigere aanwending van de rijksbijdrage. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Van der Molen en Van der Laan.⁵

2.2 Probleembeschrijving

Achtergrond van de maatregel

In 2017 heeft het kabinet besloten om het collegegeld voor eerstejaarsstudenten aan associate degree- en bacheloropleidingen in het hoger onderwijs en tweedejaarsstudenten aan een lerarenopleiding te halveren.⁶ Hiertoe is met de Wet verlaagd wettelijk collegegeld een grondslag in de WHW geïntroduceerd om bij algemene maatregel van bestuur de omvang van het verlaagd wettelijk collegegeld en de groepen studenten die voor dit verlaagd collegegeldtarief in aanmerking komen vast te stellen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar opleiding, leerjaar, de wijze waarop een opleiding is ingericht en het instroomcohort.⁷ Deze maatregel is vervolgens nader uitgewerkt in het UWHW 2008.

Op dit moment komen op grond van het UWHW 2008 de volgende groepen in aanmerking voor het verlaagd wettelijk collegegeld:

1. alle Nederlandse (en EER) eerstejaarsstudenten die een associate degree- opleiding of een bacheloropleiding volgen aan een bekostigde ho-instelling (in voltijd, deeltijd of duaal), met inbegrip van het intensief en kleinschalig onderwijs; en
2. alle Nederlandse (en EER) tweedejaarsstudenten die een associate degree-opleiding, bacheloropleiding of masteropleiding volgen op het gebied van onderwijs aan een bekostigde ho-instelling (in voltijd, deeltijd of duaal).

De maatregel van het verlagen van het collegegeld voor eerstejaarsstudenten en tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen werd ingevoerd om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs nog verder te verbeteren. De regering verwachtte dat het verlagen van het wettelijk collegegeld voor alle eerstejaarsstudenten weinig effect zou hebben op de aantallen studenten die instromen in het hoger

¹ Wet van 11 juli 2018 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) (Stb. 2018, 225).

² In plaats van over de maatregel van het verlagen van het collegegeld, wordt ook wel gesproken over de maatregel van het halveren van het collegegeld. Het verlaagd wettelijk collegegeld betreft doorgaans namelijk de helft van het volledige collegegeldtarief dat op de student van toepassing is (zie artikel 2.4b UWHW 2008).

³ L. Das, F. Wartenbergh, J. Bendig, W. Reijngoud, S. Sapulete, 'Rapportage. Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld', Utrecht: Berenschot november 2021, p. 32–34.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 229, nr. 3.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 24 724, nr. 180.

⁶ Regeerakkoord 2017–2021, 'Vertrouwen in de toekomst', VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017, p. 12.

⁷ Zie artikelen 7.45, vijfde lid en 7.45a, vijfde lid, WHW en artikelen 2.4b tot en met 2.4f UWHW 2008.



onderwijs en de effecten van de verlaging van het collegegeld dan ook vooral kwalitatief zouden zijn. Wanneer het verlaagd wettelijk collegegeld ervoor zorgt dat het financiële aspect in de beslissing om wel of niet naar het hoger onderwijs te gaan naar de achtergrond verdwijnt, blijft vooral de inhoudelijk gedreven studiekeuze over, waarin aspirant-studenten hun keuze al dan niet door te studeren met name baseren op hun talent en motivatie, aldus de regering. Daarmee zou de toegankelijkheid van het hoger onderwijs verder worden vergroot.⁸ De specifieke regeling voor studenten aan lerarenopleidingen moest meer studenten aan de lerarenopleidingen aantrekken en ervoor zorgen dat minder studenten aan een lerarenopleiding na het eerste jaar zouden switchen van opleiding. In hoeverre deze maatregel zou kunnen bijdragen aan het bestrijden van de prangende problematiek rondom lerentekort zou de praktijk moeten uitwijzen, aldus de regering.⁹

Evaluatie van de maatregel

In de Wet verlaagd wettelijk collegegeld is een evaluatiebepaling opgenomen op basis waarvan deze wet meermaals is geëvalueerd.¹⁰ De eerste evaluatie van de ingevoerde maatregel van het halveren van het wettelijk collegegeld vond plaats in 2018. In dit evaluatieonderzoek stonden twee vragen centraal:

1. In hoeverre draagt de halvering van het collegegeld bij aan een verdere vergroting van de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van het hoger onderwijs?; en
2. In hoeverre leidt een halvering van het collegegeld voor twee jaar bij lerarenopleidingen tot een andere keuze bij aspirant-studenten?¹¹

Uit deze evaluatie kwam naar voren dat de halvering van het collegegeld slechts een beperkte rol lijkt te spelen in de beslissing om al dan niet door te studeren. In totaal gaf 6% van de havo-/vwo-scholieren en 17% van de mbo-studenten aan dat de halvering van het collegegeld een rol heeft gespeeld bij die beslissing. Daarbij kwam uit het onderzoek naar voren dat, hoewel deze resultaten gezien het lage aantal respondenten met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd, van de studenten die niet op de hoogte waren van de maatregel en besloten hadden om niet te gaan studeren, slechts een klein aantal na bekendwording met de maatregel aangaf alsnog te gaan overwegen om door te studeren.¹² Al met al concludeerde de onderzoekers dan ook dat de aantrekkelijkheid van het onderwijs vooralsnog niet enorm lijkt toe te nemen door de halvering van het collegegeld. Voor zover de toegankelijkheid van het hoger onderwijs wel wordt vergroot door de halvering van het collegegeld, lijkt dit, volgens studenten zelf, met name te gelden voor studenten en scholieren met een niet-westerse migratieachtergrond en mbo-studenten waarvan ouders het financieel minder goed hebben.¹³ Wat betreft de tweede onderzoeksvraag bleek het aantal respondenten te beperkt te zijn om een eenduidige conclusie te kunnen trekken. De onderzoekers concludeerde echter voorzichtig dat deze maatregel geen effect op mbo-studenten heeft gehad. Als mogelijke reden hiervoor werd genoemd dat de groep die kiest voor een lerarenopleiding minder vaak redeneert vanuit financiële overwegingen.¹⁴ De regering heeft in reactie op deze evaluatie toegezegd om jaarlijks in de Monitor beleidsmaatregelen te rapporteren over de effecten van de halvering van het collegegeld.¹⁵

In september 2019 is de jaarlijkse Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2018–2019 gepubliceerd.¹⁶ Deze monitor heeft als doel om ontwikkelingen op het gebied van instroom, doorstroom, studiekeuze, studiegedrag en studiefinanciering in kaart te brengen. Om na te gaan of er gevolgen van de halvering van het collegegeld zichtbaar zijn in de instroom van nieuwe studenten, zijn voor dit rapport de instroomcijfers geanalyseerd voor de associate degrees en bacheloropleidingen in het algemeen en voor de lerarenopleidingen in het bijzonder. Conclusie was dat over het algemeen de instroom bij associate degrees en bacheloropleidingen in 2018–2019 weliswaar was toegenomen, maar minder sterk dan in het jaar daarvoor. Met andere woorden, de instroom groeit het laatste jaar minder hard in plaats van harder (zowel bij de opleidingen met één als met twee jaar collegegeldhalvering), aldus de onderzoekers. Enkel bij de pabo was een stijging zichtbaar in de instroom. Volgens

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 911, nr. 3, p. 1–2.

⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 911, nr. 3, p. 1–2.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 911, nr. 11 (Amendement van de leden van Tielens, Bruins en Van der Molen).

¹¹ M. van Essen, F. Wartenbergh, B. Kurver, 'Halvering collegegeld: helpt het twijfelende studenten over de streep? Eindrapport', Nijmegen: ResearchNed november 2018, p. 4.

¹² 76% van de ondervraagde havo-/vwo-scholieren gaf aan bekend te zijn met de maatregel van het halveren van het collegegeld. Van de mbo-studenten gaf 65% van de studenten aan op de hoogte te zijn van de maatregel. Dit percentage komt overeen met het percentage scholieren/mbo-studenten dat bekend is met de hoogte van het collegegeld. In 80% van de gevallen geldt dat als men op de hoogte is van de hoogte van het collegegeld, men zich ook bewust is van de ingevoerde maatregel.

¹³ M. van Essen, F. Wartenbergh, B. Kurver, 'Halvering collegegeld: helpt het twijfelende studenten over de streep? Eindrapport', Nijmegen: ResearchNed november 2018, p. 24.

¹⁴ Ibid., p. 19.

¹⁵ Kamerstukken I 2018/19, 34 911, K.

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 31 288, nr. 783.



de onderzoekers gaven de instroomcijfers in studiejaar 2018–2019 dan ook nog geen indicatie dat de halvering van het collegegeld leidt tot een toename in de instroom in het hoger onderwijs in het algemeen of in de lerarenopleidingen in het bijzonder.¹⁷

Een jaar later werd de maatregel van het halveren van het collegegeld opnieuw onderzocht met de Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2019–2020.¹⁸ Uit deze monitor bleek dat 88% van de eerstejaarsstudenten naar eigen zeggen op de hoogte is van het feit dat het collegegeld in het eerste studiejaar is gehalveerd. In de lerarenopleiding betrof dit 94%. 75% van de studenten die een lerarenopleiding volgen gaf aan op de hoogte te zijn van zowel de halvering van het collegegeld in het eerste als in het tweede jaar. Voorts bleek uit dit onderzoek dat bij slechts één op de acht van de instromende studenten de halvering van het collegegeld naar eigen zeggen invloed heeft gehad op de keuze om in te stromen in het hoger onderwijs. Dit gold voor hbo-studenten tweemaal zo vaak als voor wo-studenten. Op de specifieke opleidingskeuze heeft de halvering van het collegegeld minder invloed gehad, maar in de hbo-lerarenopleidingen wel vaker dan in de overige hbo- en zeker de wo-opleidingen. In de monitor werden hiernaast wederom de instroomcijfers geanalyseerd. De eindconclusie luidde dat het moeilijk is om uit de instroomcijfers in studiejaar 2019–2020 af te leiden of de maatregel effect heeft. Zo was de instroom in de ad-opleidingen weliswaar toegenomen, maar niet of minder sterk bij studenten uit het mbo en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond. Binnen hbo en wo was in het algemeen nauwelijks sprake van groei, maar juist wel van mbo-studenten in de hbo-lerarenopleidingen en van studenten met een niet-westerse migratieachtergrond in het wo.¹⁹

In november 2021 is de Wet verlaagd wettelijk collegegeld voor het laatst geëvalueerd. Hierbij is onder meer gekeken naar de effecten van de maatregel op de instroom in het hoger onderwijs en bij lerarenopleidingen, de effecten op het leenedrag van de student, en de doeltreffendheid van de maatregel.²⁰ De belangrijkste conclusies uit de evaluatie zijn dat:

- de maatregel niet aantoonbaar heeft bijgedragen aan instroom in het hoger onderwijs en de lerarenopleiding;
- het aannemelijk is dat de maatregel heeft bijgedragen aan een afname van studenten die lenen en in de hoogte van de leenbedragen voor in elk geval de eerstejaars;
- de maatregel met name effect heeft gehad voor studenten met ouders die minder financieel draagkrachtig zijn, en deels voor studenten met een migratieachtergrond.

Voor wat betreft het effect van de maatregel op lerarenopleidingen heeft het onderzoek het volgende aangetoond:

- ruim 80% van de studiekeuzers en tweederde van de eerstejaars is niet bekend met het tweede jaar verlaging van het collegegeld in lerarenopleidingen. Hierbij zijn (potentiële) studenten aan een lerarenopleiding ruim twee keer zo vaak op de hoogte van de extra verlaging dan studenten aan de overige opleidingen;
- van de eerstejaarsstudenten aan lerarenopleidingen die wel op de hoogte zijn van het extra tweede jaar verlaging is bij ruim 84% de keuze voor de lerarenopleiding niet op een financiële overweging gebaseerd;
- doorberekend naar de totale groep eerstejaarsstudenten aan een lerarenopleiding, speelde bij 2% van deze groep het extra jaar halvering van het collegegeld een rol bij de keuze voor de lerarenopleiding;
- studenten met ouders in een goede financiële situatie hebben vaker aangegeven dat de verlaging niet van invloed is geweest op de keuze om een lerarenopleiding te gaan volgen;
- 98% van de studenten die de maatregel niet kende en die geen lerarenopleiding overweegt dan wel is gaan volgen, geeft aan dat de halvering van het collegegeld hun keuze om geen lerarenopleiding te volgen, niet zou hebben veranderd.

De algehele conclusie van de eindevaluatie is dat de oorspronkelijke bedoeling van de wet, de uiteindelijke uitwerking ervan en de bereikte effecten uiteenlopen. Een maatregel gericht op specifieke doelgroepen was wellicht effectiever en doelmatiger geweest, aldus de onderzoekers. Daarmee had de overheid maatwerk kunnen bieden, met als resultaat waarschijnlijk een hogere effectiviteit.²¹

¹⁷ A. Van den Broek, J. Warps, J. Cuppen e.a., 'Monitor Beleidsmaatregelen 2018–2019', Nijmegen: ResearchNed augustus 2019, p. 67.

¹⁸ Zie A. Van den Broek, J. Warps, J. Cuppen, T. Termorshuizen en J. Lodewick, 'Monitor Beleidsmaatregelen 2019–2020', Nijmegen: ResearchNed september 2020.

¹⁹ Zie A. Van den Broek, J. Warps, J. Cuppen, T. Termorshuizen en J. Lodewick, 'Monitor Beleidsmaatregelen 2019–2020', Nijmegen: ResearchNed september 2020, p. 97.

²⁰ Zie L. Das, F. Wartenbergh, J. Bendig, W. Reijngoud, S. Sapulete, 'Rapportage. Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld', Utrecht: Berenschot november 2021.

²¹ Ibid., p. 34.



Politieke ontwikkelingen

De discussie rondom het voortbestaan van de maatregel van het verlagen van het collegegeld voor eerstejaarsstudenten en tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen heeft een nieuwe wending gekregen naar aanleiding van de tijdens het Notaoverleg over de hoofdlijnenbrief herinvoering basisbeurs ingediende motie-Van der Molen en Van der Laan.²² De regering werd in deze motie verzocht te onderzoeken hoe ook studenten met ouders met een middeninkomen extra financieel ondersteund kunnen worden en om met een voorstel te komen hoe middelen aangewend kunnen worden voor scholing richting specifieke tekortberoepen. In de overwegingen bij deze motie is aangegeven hier de middelen voor te gebruiken die vrijvallen indien de halvering van het collegegeld wordt stopgezet. De Tweede Kamer heeft deze motie aangenomen.

2.3 Probleemaanpak en instrumentkeuze

De regering heeft naar aanleiding van de resultaten uit de evaluaties en politieke ontwikkelingen besloten om de aanspraak van eerstejaarsstudenten en tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen op het verlaagd wettelijk collegegeld te laten vervallen en om de vrijvallende middelen doelmatiger en doeltreffender in te zetten. Zoals aangekondigd in de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel herinvoering basisbeurs hoger onderwijs zal 170 miljoen van de vrijvallende middelen worden gebruikt om de basisbeurs te verhogen en de aanvullende beurs te verbreden.

Om de aanspraak van eerstejaarsstudenten en tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen op het betalen van verlaagd wettelijk collegegeld te laten vervallen, dient het UWHW 2008 te worden gewijzigd. Het UWHW 2008 bepaalt momenteel namelijk de omvang van het verlaagd wettelijk collegegeld (artikel 2.4b), de voorwaarden waaronder eerstejaarsstudenten aanspraak maken op verlaagd wettelijk collegegeld en de duur van deze aanspraak (artikelen 2.4c en 2.4f, eerste en tweede lid) en de voorwaarden waaronder tweedejaarsstudenten aan een lerarenopleiding aanspraak maken op een extra jaar verlaagd wettelijk collegegeld en de duur van deze aanspraak (artikelen 2.4d, 2.4e en 2.4f, derde en vierde lid). Er is voor gekozen om de met de Wet verlaagd wettelijk collegegeld in de WHW opgenomen grondslag te behouden (artikelen 7.45, vijfde lid en 7.45a, vijfde lid, WHW). Hiermee wordt de mogelijkheid behouden om – mochten zich in de toekomst daartoe ontwikkelingen voordoen – het wettelijk collegegeld voor groepen van studenten te verlagen.

3. Gevolgen

3.1 Gevolgen voor het doenvermogen

Dit besluit heeft zeer beperkte gevolgen voor het doenvermogen van aspirant-studenten. Studenten worden reeds in oktober 2023, voorafgaand aan het studiejaar, geïnformeerd over de collegegeldtarieven. Studenten hoeven verder geen handelingen te verrichten.

3.2. Gevolgen voor de regeldruk

Bij de voorbereiding van onderhavig besluit is nagegaan of sprake is van gevolgen voor de regeldruk van hogeronderwijsinstellingen en studenten. De gevolgen zijn in kaart gebracht met behulp van het standaardkostenmodel voor de regeldruk.

Gevolgen voor studenten

Studenten zullen goed moeten worden geïnformeerd over de geldende tarieven, zodat zij weten welk bedrag aan collegegeld zij dienen te betalen. Dit is momenteel ook het geval; er worden geen additionele regeldrukkosten verwacht.

Gevolgen voor hogeronderwijsinstellingen

Bij de uitvoering van dit besluit worden geen grote administratieve gevolgen voor de hogeronderwijsinstellingen voorzien. Zoals ook nu het geval is, zullen instellingen voor aanvang van het studiejaar 2024–2025 de wettelijke collegegeldtarieven moeten communiceren richting (aspirant-)studenten. Zij zullen hiertoe tijdig op de hoogte worden gesteld van de nieuwe tarieven per studiejaar 2024–2025. Ook zullen hogeronderwijsinstellingen naar aanleiding van onderhavig besluit financiële prognoses van collegegeldinkomsten moeten aanpassen.

De totale regeldrukkosten van dit besluit worden geschat op circa € 118.800 (€ 2200 x 54 hogeronder-

²² Kamerstukken II 2021/22, 24 724, nr. 180.



wijnsinstellingen). Het betreft incidentele invoeringskosten die voortkomen uit kennisneming van de nieuwe systematiek, aanpassingen in de (be)rekenregels, alsook inzet op communicatie en informatievoorziening richting aspirant-studenten.

Het besluit is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor toetsing op regeldruk. Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

3.3 Gevolgen voor Caribisch Nederland

Dit besluit heeft geen directe gevolgen voor het Caribisch deel van Nederland. De wijziging heeft dezelfde impact op studenten afkomstig uit Caribisch Nederland die in Europees Nederland een opleiding in het hoger onderwijs (gaan) volgen als op andere studenten die wettelijk collegegeld betalen.

3.4 Gevolgen voor gendergelijkheid

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de gendergelijkheid.

4. Uitvoering

4.1. Gevolgen voor DUO

De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het bedrag dat een student aan collegegeld moet betalen, ligt primair bij de onderwijsinstellingen. Daartoe moet de soort collegegeld worden bepaald. Hiervoor heeft De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) een service ontwikkeld ten behoeve van de onderwijsinstellingen: de service indicatie soort collegegeld (ISC). De onderwijsinstellingen vragen rechtstreeks dan wel via Studielink per student de indicatie soort collegegeld bij DUO op, waarna DUO deze bepaalt.

Om uitvoering te geven aan dit besluit is aanpassing van de systemen en uitvoeringsprocessen van DUO noodzakelijk. Deze aanpassingen worden in twee stappen doorgevoerd:

Stap 1: Op 1 september 2024 wordt de indicatie verlaagd wettelijk collegegeld alleen nog afgegeven aan tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen (die op 1 september 2023 ingeschreven stonden voor de desbetreffende studie). Dit vraagt om aanpassing van de functionaliteit verlaagd collegegeld vanaf 1 oktober 2023.

Stap 2: Op 1 september 2025 wordt geen indicatie verlaagd wettelijk collegegeld meer afgegeven. Dit betekent concreet dat de mogelijkheid tot het afgeven van de indicatie blijft staan, doch niet meer functioneel wordt toegepast.

Onderhavig besluit brengt eveneens aanpassingen in het aanvraagproces van het levenlanglerenkrediet en collegegeldkrediet en de communicatie met zich mee.

DUO heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat de benodigde aanpassingen maakbaar en haalbaar zijn per 1 oktober 2023 (zie paragraaf 6.2).

4.2. Gevolgen voor hogeronderwijsinstellingen

Zoals reeds aangegeven wordt de ISC afgegeven door DUO, waardoor de instellingen voor de uitvoering van dit besluit afhankelijk zijn van de tijdige en correcte informatie van DUO. Daarnaast zijn de instellingen eveneens (mede) afhankelijk van de informatievoorzieningen vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, aangezien hogeronderwijsinstellingen studenten via de eigen communicatiekanalen doorverwijzen naar websites die in het beheer zijn bij de rijksoverheid.

5. Financiële gevolgen

5.1 Gevolgen voor de Rijksbegroting

Sinds de invoering van de Wet verlaagd wettelijk collegegeld heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ieder jaar een bedrag aan hogeronderwijsinstellingen overgemaakt ter compensatie voor de misgelopen inkomsten. Met het laten vervallen van de aanspraak op het verlaagd wettelijk collegegeld hoeven instellingen niet meer gecompenseerd te worden voor de misgelopen inkomsten. Hogeronderwijsinstellingen zullen in het studiejaar 2024–2025 enkel nog worden gecompenseerd voor studenten aan lerarenopleidingen die onder het overgangsrecht



vallen.²³ Hiermee levert onderhavig besluit een besparing op. Oorspronkelijk betrof het bedrag dat instellingen op jaarbasis ter compensatie ontvingen in totaal ca. € 170 miljoen. Bij berekening naar prijspeil 2022 blijkt dat het terugdraaien van de maatregel structureel € 190 miljoen per jaar oplevert.

Tabel: Financiële gevolgen (bedragen x € 1 miljoen)

	2023	2024	2025	2026	Struct.
Besparing stopzetten halvering collegegeld hbo	0	-41,9	-125,7	-125,7	-125,7
Besparing stopzetten halvering collegegeld wo	0	-21,5	-64,4	-64,4	-64,4
Kosten overgangsrecht hbo lerarenopleiding	0	4,9	9,8	0	0
Kosten overgangsrecht wo lerarenopleiding	0	0,3	0,6	0	0
Totaal hbo	0	-37	-115,9	-125,7	-125,7
Totaal wo	0	-21,2	-63,8	-64,4	-64,4
Totaal hbo + wo	0	-58,2	-179,7	-190,1	-190,1

Het kabinet kiest ervoor om de motie-Van der Molen en Van der Laan met het oorspronkelijke bedrag van € 170 miljoen in te vullen. De extra middelen van de berekening naar prijspeil 2022 worden ingezet op coalitieakkoordmaatregelen in het mbo (€ 7,1 miljoen), waaronder investeringen in het mbo niveau 2 en doorstroom beroepskolom. Over het resterende deel (€ 12,9 miljoen) wordt later besloten.²⁴

5.2 Gevolgen voor studenten

Voor eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs die aanspraak zouden hebben gemaakt op het verlaagd wettelijk collegegeld betekent het vervallen hiervan dat zij vanaf het studiejaar 2024–2025 meer collegegeld gaan betalen. Het betreft doorgaans een verdubbeling van het collegegeldtarief. Dit geldt zowel voor studenten die zich per 1 september 2024 voor een opleiding inschrijven, als voor studenten die zich reeds per 1 februari 2024 of een niet-regulier instroommoment, zoals 1 mei 2024, voor een opleiding hebben ingeschreven. Voor studenten die op 1 september 2023 voor een lerarenopleiding stonden ingeschreven zal overgangsrecht worden gecreëerd zodat zij hun aanspraak op een tweede jaar verlaagd wettelijk collegegeld in het studiejaar 2024–2025 behouden (zie paragraaf 7).²⁵

Tabel: Aanspraak op verlaagd collegegeldtarief per instroommoment

	Jan 2023	Feb – aug 2023	sept – dec 2023	Jan 2024	Feb – aug 2024	sept – dec 2024	Jan 2025	Feb – aug 2025
Lerarenopleidingen:								
Instroom 1 januari 2023		Verlaagd collegegeld eerstejaars		Verlaagd collegegeld tweedejaars				
Instroom 1 februari 2023		Verlaagd collegegeld eerstejaars		Verlaagd collegegeld tweedejaars				
Instroom 1 september 2023			Verlaagd collegegeld eerstejaars			Verlaagd collegegeld tweedejaars		
Instroom 1 februari 2024					Verlaagd collegegeld eerstejaars			
Andere opleidingen								
Instroom 1 september 2023			Verlaagd collegegeld eerstejaars					
Instroom 1 januari 2024				Verlaagd collegegeld eerstejaars				
Instroom 1 februari 2024					Verlaagd collegegeld eerstejaars			

De financiële gevolgen worden voor veruit de meeste studenten echter gedempt omdat de vrijvallende middelen gebruikt zullen worden om aanpassingen te doen in het studiefinancieringsstelsel,

²³ Zie paragraaf 7.

²⁴ Oorspronkelijk was beoogd hierover bij Voorjaarsnota te beslissen. Tijdens de begrotingsbehandeling zijn echter amendementen ingediend over de besteding van deze middelen, waarover op 6 december wordt gestemd.

²⁵ Dit geldt dus ook voor studenten die per 1 februari 2023 of een niet-regulier instroommoment, zoals 1 mei 2023, met een lerarenopleiding zijn gestart, mits zij op 1 september 2023 eveneens stonden ingeschreven.



waarvan deze studenten zullen profiteren. Met de vrijkomende middelen wordt een hogere basisbeurs in het hoger onderwijs gerealiseerd, dan aanvankelijk was voorzien²⁶ en wordt de inkomensgrens voor de aanvullende beurs verruimd (van 53.900 euro naar ruim 70.000 euro) zodat meer studenten met ouders met een middeninkomen in aanmerking komen voor de aanvullende beurs. Hiermee zijn de financiële gevolgen voor studenten beperkt.

Dit besluit brengt geen wijziging in de restitutie-systematiek van het collegegeld.²⁷

5.3. Gevolgen voor hogeronderwijsinstellingen

De hogeronderwijsinstellingen zullen als gevolg van dit besluit vanaf het studiejaar 2024–2025 meer collegegeld in rekening brengen bij eerstejaarsstudenten, en zullen daarom niet meer worden gecompenseerd. Instellingen zullen slechts nog gecompenseerd worden voor de tweedejaarsstudenten aan lerarenopleidingen, die onder het overgangsrecht vallen.

6. Advies en consultatie

6.1 Internetconsultatie

Onderhavig besluit is van 29 augustus 2022 tot en met 26 september 2022 opengesteld voor openbare internetconsultatie. Daarop zijn zeven reacties ontvangen. Vier reacties betreffen de gevolgen van dit besluit voor (studenten aan) lerarenopleidingen, één reactie betreft de gevolgen van het besluit voor deeltijdstudenten, één reactie ziet op de reikwijdte van het overgangsrecht en één reactie, tot slot, betreft de beleidskeuze om het met dit besluit vrijvallende budget te gebruiken voor maatregelen op het gebied van studiefinanciering.

Gevolgen voor studenten aan lerarenopleidingen

Meerdere respondenten hebben de zorg geuit dat het stopzetten van het verlaagd collegegeld de lerarenopleidingen minder aantrekkelijk zou maken, wat vanwege het lerarentekort onwenselijk is. Met dit besluit vervalt immers de financiële prikkel om een lerarenopleiding te volgen. Een van de respondenten gaat daarbij in op de effectiviteit van de maatregel en geeft aan dat hoewel de halvering van het collegegeld dan wel niet tot een hogere instroom heeft geleid, de instroom in ieder geval niet is gedaald. De ineffectiviteit van de maatregel kan volgens de respondent ook aan gebrekkige communicatie van de overheid liggen; ongeveer 80% van de studiekeizers zou namelijk niet bekend zijn met de extra verlaging van het collegegeld voor tweedejaarsstudenten aan een lerarenopleiding. Door een aantal respondenten worden tot slot suggesties gedaan om lerarenopleidingen aantrekkelijker te maken, bijvoorbeeld door het kwijtschelden van het collegegeld voor de gehele duur van een lerarenopleiding.

Voorop dient te worden gesteld dat zowel in de wetsevaluatie als de jaarlijkse Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs expliciet is ingegaan op het effect van de maatregel op de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van lerarenopleidingen. Uit meerdere evaluaties is gebleken dat het verlagen van het collegegeld niet aantoonbaar heeft bijgedragen aan een hogere instroom. De evaluaties laten namelijk zien dat de keuze voor het volgen van een lerarenopleiding niet uit een financiële overweging wordt gedaan, doch op de intrinsieke motivatie van de student en interesse voor de inhoud van de studie is gebaseerd (zie paragraaf 2.2 van deze toelichting). Wat betreft het feit dat de ineffectiviteit van de maatregel veroorzaakt zou zijn door gebrekkige communicatie het volgende. De overheid heeft zich ingezet voor het communiceren van de maatregel richting studenten. Hiertoe is ook een communicatieplan opgesteld.²⁸ Uit evaluatie is echter gebleken dat – ondanks de inspanningen van de overheid – 80% van de studiekeizers en twee derde van de eerstejaarsstudenten aangeeft niet op de hoogte te zijn van het extra jaar halvering van het collegegeld. Uit evaluatie blijkt echter eveneens dat zij – na op de hoogte van de maatregel te zijn gesteld – geen andere keuze zouden maken en het volgen van een lerarenopleiding dus niet alsnog zouden overwegen. De mate van bekendheid met de maatregel doet dus niet af aan de conclusie uit de evaluaties dat de maatregel geen effectief instrument is. Wat betreft de gedane suggesties om lerarenopleidingen aantrekkelijker te maken geldt tot slot dat de regering zich uiteraard in blijft zetten voor het aantrekkelijk maken van de lerarenopleidingen en het bestrijden

²⁶ Hoofdlijnenbrief herinvoering basisbeurs en tegemoetkoming studenten, 25 maart 2022.

²⁷ Conform artikel 7.32, vierde lid, WHW (in samenhang met artikel 1.1, onder k, WHW) geschiedt de inschrijving voor een opleiding voor het gehele studiejaar; van 1 september tot en met 31 augustus van het daaropvolgende jaar. Indien de inschrijving plaatsvindt in de loop van het studiejaar, geldt zij voor het resterende gedeelte van het studiejaar. Mocht de student vroegtijdig dan wel tussentijds de studie willen beëindigen, dan heeft de student aanspraak op restitutie van het collegegeld, naar rato van het aantal resterende maanden van het desbetreffende studiejaar (artikel 7.48, vierde lid, WHW).

²⁸ Zie ook paragraaf 10 in de memorie van toelichting bij de Wet verlaagd wettelijk collegegeld (Kamerstukken II 2017/18, 34 911, nr. 3).



van het lerarentekort. Daarbij zet zij in op het aantrekkelijk maken van de lerarenopleidingen vanuit de inhoud, aangezien deze aanpak beter aansluit bij de behoeften van deze doelgroep.

Gevolgen voor deeltijdstudenten

Een van de respondenten heeft tijdens de internetconsultatie aangegeven dat deeltijdstudenten conform de huidige wet- en regelgeving geen recht op studiefinanciering hebben, en dus niet zullen profiteren van de op basis van het met dit besluit vrijvallende budget in het studiefinancieringsstelsel doorgevoerde maatregelen. Dit betekent concreet dat een ho-studie voor deeltijdstudenten duurder gaat worden nu de aanspraak op verlaagd collegegeld komt te vervallen. Terecht is erop gewezen dat uitsluitend studenten die een voltijdse opleiding volgen aanspraak kunnen maken op studiefinanciering. Dit omdat studenten die een opleiding in deeltijd volgen doorgaans over andere inkomstenbronnen beschikken. Deze doelgroep kan echter wel in aanmerking komen voor een levenlanglerenkrediet (ter hoogte van het collegegeld). Hiermee wordt gewaarborgd dat zij financieel in staat zijn om een studie te volgen. Studenten zullen tijdig op de hoogte worden gesteld van het vervallen van de aanspraak op verlaagd collegegeld, zodat zij goed op de hoogte zijn van de financiële implicaties hiervan.

Reikwijdte overgangsrecht

Dit besluit bevat overgangsrecht voor studenten aan lerarenopleidingen die reeds op 1 september 2023 ingeschreven stonden voor een lerarenopleiding (zie paragraaf 7 van deze toelichting). Er is een suggestie gedaan om ook studenten die per 1 februari 2024 met een lerarenopleiding starten onder de reikwijdte van het overgangsrecht te laten vallen, waardoor ze aanspraak behouden op twee jaar verlaagd wettelijk collegegeld.

Als uitgangspunt is in dit besluit genomen dat de aanspraak op het betalen van een verlaagd bedrag aan collegegeld per 1 september 2024 komt te vervallen. Studenten die op 1 februari 2024 met een opleiding zijn gestart, betalen dan ook tot 1 september 2024 een verlaagd bedrag aan collegegeld en vanaf 1 september 2024 het volledige collegegeldtarief dat op hen van toepassing is. Dit geldt ook voor studenten die per 1 februari 2024 met een lerarenopleiding zijn gestart. Studenten die in februari 2024 met een opleiding starten zullen ruim hiervoor op de hoogte worden gesteld van deze maatregel. Het besluit zal voor studiejaar 2023–2024 worden gepubliceerd. Alle onderwijsinstellingen zijn daarnaast op 29 augustus 2022 reeds per brief geïnformeerd over de aankomende wijzigingen. Hierin is de instellingen uitdrukkelijk gevraagd om in het voorjaar van 2023 aspirant-studenten actief te informeren over de gevolgen van dit besluit. Anders dan van studenten die reeds op 1 september 2023 ingeschreven stonden voor een lerarenopleiding kan dan ook van deze studenten worden verwacht dat ze bij de aanmelding voor de studie de gevolgen van de komende wijzigingen hebben kunnen en moeten overzien. Er is dan ook geen aanleiding om het overgangsrecht op deze groep studenten van toepassing te verklaren.

Inzet van het vrijvallend budget

De studentenorganisatie LSVb benadrukt in haar reactie voorstander te zijn van het herinvoeren van de basisbeurs en het verbreden van de groep studenten die aanspraak maakt op de aanvullende beurs. Wel wordt het – in een tijd waarin het lerarentekort één van de grootste maatschappelijke problemen is – onwenselijk geacht om het met dit besluit vrijvallende budget te gebruiken voor deze maatregelen.

De regering is tot deze maatregel opgeroepen middels de aangenomen motie Van der Molen-Van der Laan. In aanvulling daarop is zoals reeds in paragraaf 2 van deze toelichting uiteengezet, een voorname reden voor het afschaffen van het verlaagd wettelijk collegegeld dat deze maatregel als ondoelmatige aanwending van de rijksbijdrage wordt gezien. De conclusie uit de wetsevaluatie luidt dat niet een generieke, maar een specifieke maatregel gericht op specifieke doelgroepen, zoals een wijziging in de aanvullende beurs, effectiever en doelmatiger was geweest. Met het oog hierop gaat de regering over tot het afschaffen van het verlaagd wettelijk collegegeld en het investeren van de vrijvallende middelen in het studiefinancieringsstelsel. Daarnaast blijft de regering zich uiteraard inzetten voor het aantrekkelijker maken van de lerarenopleidingen en het bestrijden van het lerarentekort.

6.2. Uitvoeringstoets en instellingstoets

DUO, de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst Rijk hebben een ontwerp van dit besluit getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Daarnaast is ook Studielink verzocht om een analyse te maken voor het veld om de gevolgen in de keten van Studielink, de onderwijsinstellingen en eventuele andere uitvoeringsorganen in kaart te brengen.



DUO heeft aangegeven dat de benodigde aanpassingen aan de systemen en uitvoeringsprocessen van DUO maakbaar en haalbaar zijn, zodat DUO per 1 oktober 2023 (de start van de aanmeldingen voor het studiejaar 2024–2025) is ingericht op het niet meer afgeven van een indicatie verlaagd wettelijk collegegeld voor eerstejaarsstudenten. Voor inschrijvingen per 1 september 2024 (studiejaar 2024–2025) zal uitsluitend een indicatie ‘verlaagd wettelijk collegegeld’ worden afgegeven voor de tweedejaarsstudenten aan een lerarenopleiding die onder het overgangsrecht van dit besluit vallen.²⁹ Vanaf 1 september 2025 zal deze indicatie niet meer worden verstrekt.³⁰ De Inspectie heeft aangegeven geen opmerkingen te hebben. De ADR heeft geen reactie aangeleverd.

Studielink heeft in de instellingstoets gewezen op onduidelijkheden omtrent de restitutie van collegegeld bij tussentijdse beëindiging van een inschrijving en de aanspraak op verlaagd collegegeld van studenten die op een niet-regulier instroommoment met een studie zijn gestart. Deze opmerkingen hebben geleid tot het aanbrengen van een aantal redactionele wijzigingen in de toelichting. Daarnaast hebben de instellingen gewezen op het belang van tijdige en heldere communicatie richting studenten en de behoefte aan een webpagina, waarop is uitgewerkt wat de maatregel terugdraaien verlaagd collegegeld betekent voor de persoonlijke situatie van de student. De regering onderschrijft het belang van tijdige en heldere communicatie richting studenten en zal de nodige aanpassingen doen op de beschikbare communicatiekanalen.

6.3 Parlementaire betrokkenheid

Dit besluit is in de periode [...] conform artikel 7.50a WHW voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer. PM resultaten.

7. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Dit besluit zal op 1 september 2024 in werking treden. Alle eerstejaarsstudenten zijn dan ook vanaf studiejaar 2024–2025 het volledige collegegeldtarief dat op hen van toepassing is verschuldigd. Dit geldt zowel voor studenten die met ingang van 1 september 2024 voor een opleiding zijn ingeschreven, als voor de studenten die reeds vóór 1 september 2024 voor een opleiding zijn ingeschreven (bijvoorbeeld de februari-instroom). Deze laatste groep maakt de maanden dat zij tot 1 september 2024 staan ingeschreven aanspraak op het betalen van verlaagd wettelijk collegegeld, en betaalt vanaf 1 september 2024 het volledige collegegeldtarief.

Het in rekening brengen van het volledige collegegeldtarief per studiejaar 2024–2025 wordt rechtvaardig geacht, aangezien studenten ruim voor aanvang van het studiejaar op de hoogte zullen worden gesteld van deze maatregel.³¹ Daar komt nog bij dat studenten zullen profiteren van de in het studiefinancieringsstelsel vóór 1 september 2024 doorgevoerde wijzigingen, waarvoor de vrijvallende middelen worden gebruikt.

Voor studenten die reeds op 1 september 2023 ingeschreven stonden voor een lerarenopleiding zal een afwijkend regime gelden, waardoor deze studenten aanspraak behouden op het tweede jaar van het verlaagd wettelijk collegegeld.³² Van deze groep kan namelijk niet worden verwacht dat ze bij de aanmelding voor de studie vanaf oktober 2022 de gevolgen van de komende wijzigingen hebben kunnen en moeten overzien.

Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A

Met onderhavig besluit komt hoofdstuk 2, afdeling 2, paragraaf 3 van het UWHW 2008 te vervallen. De in deze paragraaf opgenomen artikelen bepalen de hoogte van het verlaagd wettelijk collegegeld (artikel 2.4b UWHW 2008) en onder welke voorwaarden eerstejaarsstudenten en tweedejaarsstudenten aan een lerarenopleiding aanspraak maken op het verlaagd wettelijk collegegeld en voor welke duur (artikelen 2.4c tot en met 2.4f UWHW 2008).

²⁹ Zie paragraaf 7 van deze toelichting.

³⁰ Omdat de wettelijke grondslag voor het verlagen van het wettelijk collegegeld in de WHW blijft bestaan, betekent dit dat ook de indicatie verlaagd wettelijk collegegeld in het systeem blijft staan, maar de facto niet meer functioneel is.

³¹ Zoals reeds aangegeven zal het besluit voor studiejaar 2023–2024 worden gepubliceerd en zijn alle hogeronderwijsinstellingen in augustus 2022 schriftelijk geïnformeerd over de beoogde wijziging, met het verzoek om deze wijziging eveneens actief richting aspirant-studenten te communiceren.

³² Dit overgangsrecht geldt dus ook voor studenten die per 1 februari 2023 of een niet-regulier instroommoment zijn ingeschreven voor een lerarenopleiding, mits zij op 1 september 2023 eveneens staan ingeschreven.



Artikel I, onderdeel B

In het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven waarom overgangsrecht wenselijk is voor studenten die op 1 september 2023 stonden ingeschreven voor een lerarenopleiding. Met het nieuwe artikel 7.1c wordt dit overgangsrecht in het UWHW 2008 opgenomen.

Op grond van het nieuwe artikel 7.1c komen studenten die op 1 september 2023 stonden ingeschreven voor een opleiding als bedoeld in artikel 2.4d, eerste lid, onderdeel c, UWHW 2008, zoals dat luidde voor inwerkingtreding van dit besluit, voor een tweede jaar halvering in aanmerking. Het betreft studenten die op 1 september 2023 ingeschreven stonden voor een lerarenopleiding. Dit betekent concreet dat een student die op 1 september 2023 is ingeschreven voor een lerarenopleiding in aanmerking komt voor twee jaar verlaagd wettelijk collegegeld, ondanks dat onderhavig besluit per 1 september 2024 in werking zal treden.³³ Studenten die op 1 september 2023 ingeschreven stonden voor een andere opleiding dan een lerarenopleiding, komen niet voor een tweede jaar halvering in aanmerking. Zij konden immers reeds voor inschrijving voor de lerarenopleiding weten dat zij geen (volledige) aanspraak meer zouden maken op het verlaagd wettelijk collegegeld. Wel profiteren deze studenten van het feit dat 170 miljoen van het vrijvallende budget zal worden geïnvesteerd in het studiefinancieringsstelsel.

Om verwarring te voorkomen bepaalt artikel 7.1c dat artikel 2.4d UWHW 2008 van toepassing is, met dien verstande dat voor de toepassing van artikel 2.4d, eerste lid, de student wordt geacht te voldoen aan de in onderdeel b van dat lid, bedoelde voorwaarde. In dat onderdeel is bepaald dat een student om aanspraak te maken op verlaagd collegegeld op grond van artikel 2.4d UWHW 2008, niet tegelijk aanspraak moet kunnen maken op het verlaagd wettelijk collegegeld op grond van artikel 2.4c UWHW 2008 (verlaagd collegegeld voor eerstejaarsstudenten). Artikel 2.4c komt met dit besluit te vervallen. Daarmee kan ook niet meer worden getoetst of aan deze voorwaarde is voldaan. Materieel heeft het buiten toepassing laten van de voorwaarde uit artikel 2.4d, eerste lid, onderdeel b geen consequenties. Artikel 7.1c geldt voor studenten die op 1 september 2023 stonden ingeschreven voor een lerarenopleiding. Hun aanspraak op verlaagd wettelijk collegegeld op grond van artikel 2.4c UWHW 2008 zal op 1 september 2024 (het moment van inwerkingtreding van artikel 7.1c) reeds zijn uitgewerkt. Een student kan dus nooit tegelijk aanspraak maken op het verlaagd collegegeld op grond van artikel 2.4c UWHW 2008 en – via het overgangsrecht van artikel 7.1c – 2.4d UWHW 2008.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

³³ Zie voetnoot 32.