

Vergaderjaar 2017–2018

34 911

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de introductie van een grondslag voor de verlaging van het wettelijk collegegeld voor groepen van studenten (verlaagd wettelijk collegegeld)

C

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP¹

Vastgesteld 4 juni 2018

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Genoemde leden hebben vragen met betrekking tot de proportionaliteit, de consistentie, de doelmatigheid en de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Zij sluiten zich aan bij enkele vragen van de leden van de VVD-fractie (dit zal hieronder in de paragrafen 2 en 3 specifiek worden aangegeven).

De leden van de **D66**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij sluiten zich aan bij een aantal vragen van de leden van de VVD-fractie (dit zal hieronder in paragraaf 2 specifiek worden aangegeven).

De leden van de fractie van de **SP** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel verlaagd wettelijk collegegeld. Deze leden vinden het van belang dat het hoger onderwijs voor iedereen toegankelijk is. De hoogte van het collegegeld moet voor alle jongeren niet of nauwelijks een rol spelen bij de keuze voor een opleiding of studie. De hoogte van het collegegeld moet daarom begrensd worden. Met het wetsvoorstel

¹ Samenstelling:

Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), De Vries-Leggedoor (CDA) (*voorzitter*), Ganzevoort (GL), Martens (CDA), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Gerkens (SP), Van Apeldoorn (SP), Atsma (CDA), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Köhler (SP), Nooren (PvdA), Pijlman (D66), Rinnooy Kan (D66), Schalk (SGP), Schnabel (D66) (*vice-voorzitter*), Bikker (CU), Klip-Martin (VVD), Sini (PvdA), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van Zandbrink (PvdA)

verlaagd wettelijk collegegeld wordt voor bepaalde groepen studenten in het hoger onderwijs het wettelijk collegegeld verlaagd. Dit wetsvoorstel roept vragen op die betrekking hebben op de doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, gerelateerd aan de Comptabiliteitswet, artikel 3.1. De leden van de PvdA-fractie sluiten zich daarom graag aan bij alle vragen die de leden van de fractie van GroenLinks hierover stellen (zie de paragrafen 2, 4 en 5 hieronder). Daarnaast sluiten deze leden zich aan bij een aantal vragen van de leden van de VVD-fractie (dit zal hieronder in de paragrafen 2 en 3 specifiek worden aangegeven).

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met vrolijke verwondering kennisgenomen van het voorstel van de regering om het mogelijk te maken het collegegeld te verlagen. Hun vrolijkheid bestaat erin dat de regering hiermee een eerste, zij het beperkte, stap zet om het GroenLinks-programma te realiseren waarin immers staat dat het wettelijk vastgestelde collegegeld wordt gehalveerd. De verwondering betreft de raadselachtige argumentatie die de regering heeft verstrekt in de memorie van toelichting en bij de behandeling in de Tweede Kamer. Omdat het de taak van de Eerste Kamer is om – los van haar eventuele vrolijkheid – wetsvoorstellen te toetsen aan onder meer rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, hebben deze leden indachtig de vigerende Comptabiliteitswet 2016, artikel 3.1, nog een groot aantal vragen bij dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel verlaagd wettelijk collegegeld. De doelstelling van deze wet is dan ook zeer sympathiek, waar het gaat om het verlagen van het wettelijk collegegeld voor bepaalde groepen studenten in het hoger onderwijs. De leden van de fractie van de SGP hebben nog wel enkele vragen. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

2. Inhoudelijk

Met betrekking tot de proportionaliteit van het wetsvoorstel vragen de leden van de **VVD**-fractie zich af wat het te verwachten effect ervan is. Uit de laatste studievoorschotmonitor blijkt dat de instroom in het hoger onderwijs na de invoering van het studievoorschot hersteld is. De instroom in het hbo in studiejaar 2017–2018 is 5,5 procent gegroeid ten opzichte van het jaar ervoor (n=106.640). Bij de instroom in het wo in studiejaar 2017–2018 is de groei zelfs 11 procent (n=52.573). Ook de cijfers voor de lerarenopleiding zijn stijgend, alhoewel minder sterk. De Pabo bijvoorbeeld trok 2,2 procent meer inschrijvers. Uit cijfers van Studielink (mei 2018) blijkt dat de aanmeldingen voor het studiejaar 2018–2019 voor universitaire bacheloropleidingen nog eens bijna 10 procent hoger liggen dan afgelopen jaar. Voor het hbo is dat drie procent. Bij lerarenopleidingen en de Pabo (sector onderwijs) is de stijging met 5,3 procent het grootst, gevolgd door opleidingen in de gezondheidszorg (5,1 procent) en taal & cultuur (4,5 procent). Nu de toegankelijkheid dus geen probleem lijkt te vormen, is de vraag welk probleem met dit wetsvoorstel nog wordt opgelost. Zou de regering daarop willen ingaan?

Met het oog op consistentie van beleid vragen de leden van de VVD-fractie zich af of er criteria worden gehanteerd voor de opleidingen waarvan ook in het tweede jaar het collegegeld wordt gehalveerd en, zo ja, welke criteria dat zijn. Kan de regering hierop ingaan? Genoemde leden kunnen zich voorstellen dat hiervoor meer opleidingen in aanmerking komen dan alleen de lerarenopleiding. Wat te denken van verpleegkunde? Wordt hiermee geen precedent geschapen voor andere opleidingen

waaraan behoefte is op de arbeidsmarkt? Zou het, gegeven het feit dat de regering kiest voor sturen met collegegeld, niet consistent zijn het collegegeld te verhogen voor opleidingen met weinig arbeidsmarktprospectief? Waarom wordt deze financiële stimulans gekoppeld aan het collegegeld? Heeft de regering overwogen het beschikbare budget te koppelen aan de middelen beschikbaar voor de CAO? Dan kunnen werkgevers en werknemers zelf afspreken of een deel van het collegegeld betaald moet worden uit die middelen ten behoeve van de arbeidsmarkt en is het niet automatisch de begroting van OCW.

Kan de regering toelichten in hoeverre de investering van structureel 173 miljoen euro een doelmatige besteding van middelen is? De Afdeling advisering van de Raad van State is zeer kritisch over de doelmatigheid van het wetsvoorstel. De relatie tussen de maatregel en de doelstellingen beoordeelt zij als onvoldoende. Met name betwijfelt de Afdeling advisering of de voorgestelde wetswijziging zal kunnen leiden tot een hogere instroom van studenten. Hoe ziet de regering dit? Volgens het regeerakkoord wordt met deze maatregel beoogd het studeren aantrekkelijker te maken. Maar blijkens de memorie van toelichting zal het verlagen van het wettelijk collegegeld naar verwachting van de regering zelf «weinig effect hebben op de aantallen studenten die instromen in het hoger onderwijs» (p. 1). In welke zin wordt studeren dan aantrekkelijker gemaakt? Als toenemende instroom niet het doel is, hoe kan de halvering van het collegegeld dan bijdragen aan terugdringing van het lerarentekort, zoals eveneens vermeld in de memorie van toelichting (p. 2) en zoals door de regering ingebracht tijdens het debat over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer?

In welke mate wordt tegemoetgekomen aan het voornemen uit het regeerakkoord om de lerarenopleidingen extra aantrekkelijk te maken? Kan de regering aangeven in hoeverre onderliggend wetsvoorstel bijdraagt aan het verhogen van de instroom van de lerarenopleidingen? Kan de regering de raming specificeren voor de Pabo en de tekortvakken voor het VO? De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat het lerarentekort niet alleen wordt veroorzaakt doordat te weinig studenten een lerarenopleiding volgen, maar ook doordat leraren lang niet altijd in het onderwijs blijven werken. Mede in dat licht is de VO-raad dan ook eerder voorstander van een maatregel om leraren te behouden voor het onderwijs, door studenten die de lerarenopleiding afmaken en aan de slag gaan in het onderwijs bijvoorbeeld na vier jaar de helft van het collegegeld terug te betalen. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? De leden van de CDA-fractie sluiten zich bij deze vraag van de leden van de VVD-fractie aan.

Kan de regering aangeven in hoeverre onderliggend wetsvoorstel effect gaat hebben op het studierendement? Acht de regering het denkbaar dat ten gevolge van de verlaging van het collegegeld het aantal studenten met minder motivatie en betrokkenheid toeneemt waardoor het studierendement zou kunnen dalen? Is daarmee rekening gehouden in de doorrekeningen? Kan de regering bevestigen dat op Pabo's de studievertraging vooral in jaar 3 en 4 zit, mede samenhangend met het feit dat studenten in die jaren betrekkelijk veel bijbaantjes hebben? Zou korting in de jaren 3 en 4 daarom niet meer rendement opleveren dan korting in de eerste twee studiejaar, zeker als laatstgenoemde korting niet leidt tot meer instroom?

Blijkens de memorie van toelichting zijn de doelstelling en effecten vooral kwalitatief van aard en moeten zij gezocht worden in de wijze waarop de keuze om wel of niet te studeren wordt gemaakt (p. 1). Er zou meer op inhoudelijke en minder op financiële gronden worden gekozen. Uit welke gegevens blijkt dat door aspirant-studenten op dit moment teveel op

financiële gronden wordt gekozen? Hoe gaat de regering dit in de evaluatie monitoren? Welk effect beoogt de regering met het nastreven van een meer inhoudelijke en minder financiële afweging? Hoe en via welke indicatoren is de regering voornemens dat effect te monitoren? Als geen effect wordt verwacht in de aantallen studenten, welk effect wordt door de regering dan wel verwacht? In de Tweede Kamer is per amendement (amendement-Tielen c.s., nr. 11) een evaluatiemoment na drie jaar afgesproken. Wanneer vindt de regering dat de invoering succesvol is? Op basis van welke indicatoren wordt dit vastgesteld? Is de regering bereid het kennelijk beoogde effect, te weten een andere wijze van afweging en daarvan afgeleide parameters, in de evaluatie mee te nemen en genoemde evaluatie ook aan de Eerste Kamer voor te leggen? De leden van de CDA-fractie sluiten zich bij deze vraag van de leden van de VVD-fractie aan.

De leden van de VVD-fractie hebben er kennis van genomen, dat de regering kiest voor een procentuele korting, leidend tot een grotere nominale korting voor studenten aan duurdere opleidingen. Waarom stelt de regering een reductie voor van het nominale prijsverschil tussen betrokken opleidingen? Waaruit blijkt de noodzaak hiertoe, in het licht van de bovengenoemde, door de regering in de memorie van toelichting geformuleerde kwalitatieve doelstelling van dit wetsvoorstel? Met betrekking tot de consistentie van het wetsvoorstel vragen de leden van de VVD-fractie zich af wat er de reden van is, dat bij het verdelen van het kennelijk beschikbare budget van structureel 175 miljoen euro niet ook zij-instromers en master-instromers worden meegenomen. Waaruit blijkt dat voor die groepen het door de regering genoemde kwalitatieve argument niet geldt?

De Minister heeft er recent op gewezen, dat de kwaliteit van het hoger onderwijs in haar visie in het gedrang zou kunnen komen wanneer bepaalde opleidingen «overstroomd worden met internationale studenten» (Hoger Onderwijs Pers, 13 maart 2018). Blijkens de eerder deze maand aan de Minister aangeboden «Internationaliseringsagenda Hoger Onderwijs» willen hogescholen en universiteiten studenten van buiten Europa juist hogere collegegelden kunnen opleggen dan het huidige kostendeckende tarief, om zo de toestroom van buitenlandse studenten te kunnen beteugelen. Ook wil het hoger onderwijs de mogelijkheid krijgen een plafond in te stellen op het aantal niet-Europese studenten dat aan een opleiding wil beginnen. Hoe beoordeelt de regering in die context de doelmatigheid van dit wetsvoorstel, nu de korting op het collegegeld ook zal gelden voor niet-Nederlandse EU-studenten? Gelden voor de aantallen buitenlandse EU-studenten niet dezelfde overwegingen als die voor de aantallen buitenlandse niet-EU studenten? Wat is de visie van de regering op internationalisering van het onderwijs en hoe past dit wetsvoorstel in die visie? De leden van de CDA-fractie en van de PvdA-fractie sluiten zich graag bij deze vragen van de leden van de VVD-fractie aan.

Het regeerakkoord vermeldt dat bij het studievoorschot in de toekomst wordt aangesloten bij de 10-jaarsrente. In welke mate dekt dit de extra structurele lasten van 175 miljoen euro die met dit wetsvoorstel zijn gemoeid? Met betrekking tot de compensatie van de instellingen heeft de Minister onlangs voor een verdeelsleutel via de studentgebonden financiering gekozen, inclusief t-2 systematiek, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie. Wordt zo niet gecorrigeerd aan de hand van een markt-aandeel dat bepaald is met oude cijfers? Kunnen op die manier niet oneigenlijke herverdeeleffecten optreden? Wat zijn hiervan de gevolgen voor de compensatie van de door de instellingen gederfde collegegelden en gemaakte implementatiekosten? Hoe hoog zijn de implementatie-

kosten? Hoe hoog zijn de maximale totale kosten, inclusief implementatiekosten en inkomstenderving, die ten gevolge van de wijze van compensatie voor eigen rekening van een instelling kunnen komen? De leden van de D66-fractie sluiten zich graag aan bij deze vragen van de VVD-fractie.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de onderhavige maatregel slechts geldt voor studenten die vanaf 2018–2019 voor het eerst beginnen aan een opleiding in het bekostigd hoger onderwijs. Dit betekent dat studenten van universitaire lerarenopleidingen pas in studiejaar 2021–2022 in aanmerking komen voor een extra jaar halvering collegegeld. Hoe kijkt de regering aan tegen het bezwaar hiertegen van de Interuniversitaire Commissie Lerarenopleidingen (ICL) en de VO-Raad, zoals uiteengezet in hun brief aan de Minister van 3 mei 2018? Omdat het lerarentekort in het voortgezet onderwijs de komende jaren verder zal toenemen, moeten de mogelijkheden om potentiële nieuwe leraren aan te trekken zoveel mogelijk benut worden, zo betogen genoemde organisaties. Het is volgens hen juist van belang om de instroom van universitaire lerarenopleidingen ook in de studie jaren 2019–2020 en 2020–2021 verder te stimuleren. Overweegt de regering om ook studenten die komend studiejaar starten met een universitaire lerarenopleiding in aanmerking te laten komen voor het tweede jaar halvering van het collegegeld? Wat zouden hiervan de budgettaire consequenties zijn? De leden van de PvdA-fractie sluiten zich graag bij deze vragen van de leden van de VVD-fractie aan.

Het verlagen van het collegegeld lijkt een sympathieke geste, zo stellen de leden van de **SP**-fractie vast. Wie kan daar tegen zijn? Alle studenten van het komende jaar profiteren hiervan. Maar als we wat verder inzoomen, dan wordt al snel duidelijk dat dit het echte probleem niet aanpakt: de grote verschillen tussen studenten onderling, verergerd door het leenstelsel. Daar waar de ene student maximaal moet lenen om zijn studie te financieren, kan de andere student maximaal lenen om te beleggen. Bij de invoering van dit leenstelsel betoogde de regering dat er geen nadelige effecten op de toegankelijkheid van het onderwijs zouden ontstaan. Dat er nu een noodzaak lijkt te zijn voor het verlagen van het collegegeld, doet iets anders vermoeden. Kan de regering nog eens duidelijk uitleggen waarom dit collegegeld verlaagd dient te worden? En kan de regering aangeven waarom zij voor deze aanpak heeft gekozen?

Door deze maatregelen betalen alle studenten minder collegegeld, maar door de renteverhoging van het leenstelsel betaalt een bepaalde groep meer geld. Want de student, wiens ouders de rekening oppakken, heeft hier geen last van, maar krijgt wel de verlaging. Dat voelt vreemd, zo constateert ook de Afdeling advisering van de Raad van State. Waarom heeft de regering niet gekozen voor een meer specifieke maatregel, bijvoorbeeld door verhoging van de aanvullende beurs?

Jongeren die naar het mbo gaan, behouden toeslagen en kinderbijslag. Jonge kinderen die vervroegd gaan studeren, krijgen deze voordelen niet. Slimme kinderen worden hier de dupe van. Als zij met 15 of 16 jaar de collegebanken ingaan, zullen zij zeker niet op kamers gaan wonen, maar hun ouders verliezen wel kinderbijslag. De achterliggende gedachte is dat het kind kan gaan lenen en dus geen kinderbijslag nodig heeft. Maar is het geen merkwaardige gedachte gang dat slimme kinderen beter af zijn als ze jong gaan lenen? Wat is het oordeel van de regering hierover? Heeft zij overwogen om deze groep jonge studenten te ontzien?

De eerste vragen van de leden van de **GroenLinks**-fractie hebben betrekking op de volgens de Comptabiliteitswet, artikel 3.1, verplichte aanduiding van de doelstellingen van een voorstel. Is de regering het met

deze leden eens dat onder doelstelling verstaan moet worden het bereiken van een gewenste situatie dan wel het wegnemen van een probleem? Klopt de interpretatie dat volgens de memorie van toelichting die gewenste situatie wordt geduid als een toegankelijk hoger onderwijs? Wat bedoelt de regering dan met de eerste zinnen van de memorie van toelichting waar wordt gesteld dat Nederland reeds een toegankelijk stelsel kent en dat de toegankelijkheid op zichzelf geen probleem vormt? Wat is precies het probleem dat met dit voorstel moet worden opgelost?

Wat bedoelt de regering met de opmerking dat de doelstelling en verwachte effecten kwalitatief van aard zijn en liggen «in de wijze waarop de keuze om wel of niet door te studeren wordt gemaakt» (p. 1 memorie van toelichting)? Welke probleemanalyse ligt aan deze doelstelling ten grondslag? Hoeveel en welke studenten maken in de huidige situatie een niet «inhoudelijk gedreven studiekeuze»?

Klopt de interpretatie dat de opmerkingen in de memorie van toelichting over kansengelijkheid gezien moeten worden als verwijzend naar een tweede doelstelling? Betekent dit dat de regering met deze leden van mening is dat het vergroten van de toegankelijkheid voor de lagere inkomensgroepen nodig is om problemen op dat terrein op te lossen? Welke zijn deze problemen volgens de regering?

Bij de doelstellingen van het voorstel ontbreekt een verwijzing naar specifieke groepen voor wie de toegankelijkheid van het hoger onderwijs verminderd is door de invoering van het studievoorschot. Heeft de regering zich bij het voorbereiden van dit voorstel rekenschap gegeven van de (overigens wel geciteerde) Monitor Beleidsmaatregelen 2016–2017 waaruit blijkt dat mbo-studenten een lagere doorstroomkans hebben naar het hoger onderwijs² en dat volgens onderzoek van het CBS³ achtergrondkenmerken zoals het inkomensniveau van de ouders een significant effect hebben op deze doorstroomkans van studenten? Ziet de regering deze lagere doorstroomkans als een probleem voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijsstelsel? Is het verbeteren van de doorstroomroute vanuit het mbo expliciet onderdeel van de toegankelijkheidsdoelstelling van dit wetsvoorstel of heeft de verwijzing naar de lagere inkomensgroepen daar niet mee te maken? Indien het wel deze doorstroomroute betreft, vragen deze leden om meer duidelijkheid over hoe deze doelstelling in het voorstel doorwerkt. Indien de doorstroomroute niet beoogd is, vragen deze leden waarom dit evidente toegankelijkheidsprobleem niet in de doelstellingen van het voorstel is opgenomen.

Deze leden lezen dat de regering ervoor wil zorgen dat het bedrag van het collegegeld een zo klein mogelijke rol speelt in de beslissing om te gaan studeren. Uit diverse onderzoeken blijkt dat financiële drempels op dit moment een verschillende invloed hebben op de keuze van verschillende doelgroepen om te gaan studeren. Op basis van welke argumenten heeft de regering de afweging gemaakt om af te zien van evidence based maatregelen voor deze doelgroepen en in plaats daarvan een niet op onderzoek of analyses gebaseerd generiek voorstel te doen?

Als derde doelstelling noemt de regering het terugdringen van het lerarentekort. Kan de regering de argumentatie toelichten waar zij schrijft dat het tweejarig verlagen van het wettelijk collegegeld het aantrekkelijker maakt voor een lerarenopleiding te kiezen en dat dit stimuleert dat

² Monitor Beleidsmaatregelen 2016–2017, p. 31.

³ CBS (2017), Toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor mbo 4-gediplomeerden: De rol van inkomen en andere achtergrondkenmerken. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/37/toegankelijkheid-hoger-onderwijs-voor-mbo-ers>

studenten na het eerste jaar switchen naar de lerarenopleiding dan wel daar juist blijven? Is deze stimulans volgens de regering juist wel of juist niet een «inhoudelijk gedreven studiekeuze»? Is de regering van mening dat een inhoudelijk gedreven studiekeuze wenselijk is in het geheel van het onderwijs behalve bij de lerarenopleiding omdat daar ook een financieel gedreven studiekeuze positief te waarderen is? Hoe verhoudt deze argumentatie zich tot de opmerking in de memorie van toelichting dat «de drempel alleen verlaagd hoeft te worden voor studenten die de drempel nog niet over zijn en die mogelijk nog worstelen met de beslissing om wel of niet door te studeren» (p. 3)?

Hoe verhoudt zich de generieke en kwalitatieve doelstelling van «kwalitatieve toegankelijkheid» in de zin van een inhoudelijk gedreven studiekeuze tot de groepspecifieke en kwantificeerbare doelstellingen van kansengelijkheid en van het terugdringen van het lerarentekort? Zijn de doelstellingen wel of niet behaald wanneer studenten op financiële gronden kiezen voor een lerarenopleiding? Hoe verhoudt zich de twee samengevatte doelstellingen (laatste regel van paragraaf 1 in de memorie van toelichting) te weten «betere toegankelijkheid, beïnvloeding studiekeuze»? De betere toegankelijkheid was toch juist bedoeld als een kwalitatieve toegankelijkheid die eruit bestond dat er minder beïnvloeding van de studiekeuze zou zijn?

Als tweede voorwaarde stelt de Comptabiliteitswet in artikel 3.1 dat het voorstel een toelichting bevat op de doeltreffendheid van de beoogde maatregelen. Dat leidt voor de leden van de fractie van GroenLinks tot de volgende vragen. Op welke wijze wordt de doelstelling van kwalitatieve toegankelijkheid gemeten of anderszins (bij gebrek aan kwantificering wellicht ook kwalitatief?) in kaart gebracht? Welke criteria en indicatoren worden gebruikt om die doeltreffendheid te meten? Naar verwachting zal het verlagen van het wettelijk collegegeld weinig effect hebben op de aantallen studenten die instromen in het hoger onderwijs. Betekent dit volgens de regering ook dat de voorgestelde maatregel weinig effect zal hebben voor de specifieke groepen die op dit moment minder instromen in het hoger onderwijs? Welke grond heeft de regering voor haar gevoel dat een bedrag van ongeveer 1.000 euro substantieel genoeg is voor gedragsinvloeden bij de keuze van studenten terwijl het CPB reeds in 2013 in onderzoek heeft vastgesteld dat een dergelijke verlaging van het collegegeld weinig effect zal hebben?⁴

Wordt in de Monitor Beleidsmaatregelen, die blijkens de memorie van toelichting aandacht zal besteden aan motieven, intenties en instroomcijfers ook aandacht besteed aan de doelstelling «kansengelijkheid» door te monitoren of studenten uit lagere inkomensgroepen door deze maatregel vaker doorstromen naar het hoger onderwijs?

Hoe duidt de regering de per amendement in de wet opgenomen evaluatie op de doeltreffendheid en effecten waarbij blijkens de toelichting «in het bijzonder aandacht zal worden geschonken aan het effect op de aantallen studenten die instromen in het hoger onderwijs, in de lerarenopleidingen en het effect op hun leengedrag?» Hoe verhoudt deze evaluatie zich tot het feit dat blijkens de memorie van toelichting de generieke doelstelling juist niet kwantitatief van aard is? Is deze evaluatie afdoende om de doeltreffendheid van de doelstelling van de wet zelf te beoordelen? Behoren effecten op het leengedrag tot de doelstellingen van

⁴ Centraal Planbureau (18 januari 2013). Notitie: Deelname-effecten van de invoering van het sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase, p. 2, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-18jan2013-deelname-effecten-van-de-invoering-van-het-sociaal-leenstelsel-de-bachelor-en-.pdf>

het wetsvoorstel? Indien niet, waarom maakt dit aspect dan deel uit van de evaluatie?

De regering geeft aan dat voor het terugdringen van het lerarentekort dit voorstel slechts een onderdeel is van een breder pakket maatregelen. Op welke wijze kan zij dan evalueren dat deze specifieke maatregel aan het gewenste doel heeft bijgedragen?

Blijkens de tabel op pagina 7 van de memorie van toelichting en de bijbehorende tekst hebben studenten die tegelijkertijd een vakinhoudelijke studie volgen en een lerarenopleiding geen recht op het tweede jaar verlaagd collegegeld «om misbruik te voorkomen». Op welke wijze draagt dit bij aan de doelstelling van het faciliteren van inhoudelijk gedreven studiekeuzes en/of het terugdringen van het lerarentekort? Zijn niet juist ook voor het onderwijs leraren met een dergelijke dubbele opleiding zeer gewenst? Is deze «anti-misbruik-maatregel» niet de facto contrair aan de geëxpliciteerde doelstellingen van het wetsvoorstel?

De regering weigert om politiek begrijpelijke redenen in de argumentatie een koppeling te maken tussen het verlagen van het wettelijk collegegeld en het verhogen van de rente op de studieschuld. Zij gebruikt echter wel het argument dat studenten die zijn aangewezen op een studielening een lagere studieschuld zullen opbouwen doordat zij met de verlaging van het collegegeld minder zullen hoeven lenen. Bij een gemiddelde studieschuld, een lage rentestand en een afbetalingsperiode van 15 jaar zal een student 2.160 euro meer rente gaan betalen. Wanneer de rente gaat stijgen, zal dit nadelige effect toenemen. Op grond waarvan meent de regering dat deze verwachtingen niet zullen leiden tot extra leenaversie en daarmee de beoogde doelen van het nu voorliggende voorstel zullen ondermijnen? Met welke evidence based informatie zal de regering aspirant-studenten overtuigen dat het rentenadeel niet opweegt tegen het collegegeldvoordeel.

De derde voorwaarde in de Comptabiliteitswet, artikel 3.1, is dat het voorstel een toelichting bevat op de doelmatigheid. Dat leidt bij de leden van de GroenLinks-fractie tot de volgende vragen. Op grond waarvan is de regering van mening dat het doel van een inhoudelijk gedreven studiekeuze het beste door deze financiële prikkel kan worden bereikt? Zijn voor het vergroten van deze inhoudelijke keuzeruimte financiële maatregelen in de sfeer van het collegegeld nodig of is deze doelstelling meer gediend met ondersteuning en begeleiding van aspirant-studenten in het mbo en vwo? Is voor het vergroten van de reële specifieke toegankelijkheidsproblemen voor geïdentificeerde groepen (doelstelling 2) een generieke maatregel geëigend en doelmatig of zou een specifieke maatregel doelmatiger zijn geweest? Op welke wijze kunnen de beleidsgevolgen van deze 175 miljoen euro kostende maatregel afdoende worden gemonitord op zo'n wijze dat de Staten-Generaal en bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer de doelmatigheid kunnen vaststellen?

Ten slotte, is de regering, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie, in het licht van de opgeworpen vragen en reeds eerder ingebrachte kritiek van mening dat het wetsvoorstel voldoet aan de eisen die gesteld worden in de Comptabiliteitswet, artikel 3.1?

De leden van de **SGP**-fractie stellen de volgende vragen. Op welke wijze wordt in de toekomst bepaald op welke wijze gedifferentieerd zal moeten worden? Is de lijst met aspecten waarop gedifferentieerd kan worden limitatief, oftewel gaat het alleen om opleiding, leerjaar, inrichting van de opleiding en instroomcohort? Of ziet de regering in de toekomst nog andere mogelijkheden om te differentiëren.

Hoe kan worden ingespeeld op nieuwe doelgroepen en kan deze wet ook ingezet worden om meer sturing te bieden aan de studiekeuze? Waarom wordt niet gekozen voor differentiatie op basis van de financiële mogelijkheden binnen gezinnen? In feite worden de financiële tegemoetkoming nu zonder onderscheid des persoons verdeeld. Is het mogelijk om beter te monitoren welke groepen studenten extra ondersteuning nodig hebben? Kan het zo zijn dat er in de toekomst hier meer onderscheid in gemaakt kan of moet worden?

3. Uitvoering en handhaving

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State twijfels heeft geuit over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel door betrokken organisaties, zoals Studielink, DUO en de onderwijsinstellingen. DUO heeft aangekondigd in april 2018 te starten met een testfase en ook de universiteiten en hogescholen zouden daarmee bezig zijn, zo begrijpen de leden van de **VVD**-fractie. In april zou na de testfase een go-no-go moment volgen. De instellingen zouden op 1 mei klaar moeten zijn om de eerste aanmeldingen in ontvangst te nemen. Graag vernemen de leden van de **VVD**-fractie de uitkomst van de testfase. Kan de regering bevestigen dat de uitvoeringsorganisaties en de instellingen inmiddels klaar zijn om de aanmeldingen in ontvangst te nemen? De leden van de **CDA**-fractie en van de **PvdA**-fractie sluiten zich bij deze constatering en vragen aan.

4. Gevolgen voor de regeldruk

Het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk 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» is volgens de regering in de memorie van toelichting verwerkt, zo lezen de leden van de **GroenLinks**-fractie. Omdat deze leden nergens een aanduiding zien van het geadviseerde «in welke mate» en precies dat van belang is voor het criterium uit de Comptabiliteitswet verzoeken zij de regering om dit alsnog te expliciteren.

5. Gevoerd overleg en advies

In reactie op het in de internetconsultatie voorgestelde alternatief de aanvullende beurs te verhogen, stelt de regering: «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 (...)». De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen of het klopt dat er alleen voor die specifieke doelgroep een toegankelijkheidsprobleem bestaat en dat deze alternatieve maatregel derhalve niet alleen doelmatiger maar ook doeltreffender zou zijn dan de voorgestelde maatregel.

6. (Grond)wettelijk kader en internationaal recht

In haar reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State stelt de regering, zo lezen de leden van de **GroenLinks**-fractie, dat de verlaging van het wettelijk collegegeld past binnen de verdragsrechtelijke inspanningsverplichting die Nederland heeft om te zorgen voor een zo laag mogelijk collegegeld. Hoe duidt de regering het feit dat het collegegeld sinds 2009 jaarlijks structureel is verhoogd boven het inflatieniveau waardoor het collegegeld de afgelopen 10 jaar met 495 euro is gestegen? Op welke wijze was deze stijging van het collegegeld rechtmatig en doelmatig? Is bij debatten rond die collegegeldverhogingen

door de toenmalige regeringen ook verwezen naar het IVESCR? Speelt deze eerdere jarenlange – kennelijk volgens de regering met het IVESCR strijdige – verhoging van het collegegeld een rol in het huidige wetsvoorstel om het collegegeld te verlagen?

Hoe duidt de regering het feit dat artikel 13, tweede lid, onder c van het IVESCR ook spreekt over «gelijkelijk toegankelijk» terwijl de toegankelijkheid in de huidige situatie niet gelijkelijk verdeeld is, maar zich bij specifieke groepen concentreert? Hoe duidt de regering art 13, tweede lid, onder e van het IVESCR waarin sprake is van «een passend stelsel van studiebeurzen»? Leidt het IVESCR volgens de regering per definitie tot een generieke collegegeldverlaging of zijn specifieke maatregelen voor groepen met verminderde toegankelijkheid geheel in lijn met de geest van het IVESCR? Is de verwijzing naar het IVESCR meer dan een mislukt gelegenheidsargument?

De commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en ontvangt deze graag zo spoedig mogelijk na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Vries-Leggedoor

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Bergman