

Vergaderjaar 2010–2011

32 618

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten in verband met de invoering van een verhoogd collegegeld voor langstudeerders (Wet verhoging collegegeld langstudeerders)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 januari 2011 en het nader rapport d.d. 28 januari 2011, aangeboden aan de Koningin door staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 december 2010, no.10 003452, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de staatssecretaris van Financiën en de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten in verband met de invoering van een verhoogd collegegeld voor langstudeerders (Wet verhoging collegegeld langstudeerders), met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet wil «langstuderen» in de zin van het wetsvoorstel ontmoedigen. Kern van het voorstel is dat studenten die langer in het hoger onderwijs zijn ingeschreven dan uit een oogpunt van studierendement wenselijk is, vanaf 1 september 2011 een hoger wettelijk collegegeld verschuldigd zijn. Het studierendement is gedefinieerd als de nominale studieduur van een opleiding, vermeerderd met een jaar, zowel in de bachelor- als in de masterfase. Beide opleidingen kennen dus een uitloopjaar. Het tarief van het hoge wettelijke collegegeld wordt geregeld in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 en zal voor het studiejaar 2011/2012 € 1 713 (het wettelijke collegegeld volgens het basistarief) plus € 3 000 bedragen, in totaal € 4 713. Verder krijgt de instelling voor elke student op wie het hoge tarief van toepassing is, een efficiëncykorting van € 3 000 opgelegd. De verhoging van het collegegeld en de korting (samen € 6 000) worden in mindering gebracht op het instellingsbudget via de Regeling financiën hoger onderwijs.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In meer algemene zin is het de Afdeling advisering van de Raad van State opgevallen dat de doelstelling van het wetsvoorstel onduidelijk is (hierop wordt in punt 1 van het advies nader ingegaan). Tevens is een aantal cruciale begrippen, alsmede de verhouding tussen begrippen, in de toelichting niet duidelijk omschreven of gemotiveerd. Zo lijken de begrippen «inschrijvingsduur» en «studieduur» door elkaar te worden gebruikt en is onduidelijk wat wordt verstaan onder «studierendement» in relatie tot «langstuderen». Het is wenselijk die begripsmatige duidelijkheid alsnog te verschaffen.

Voorts maakt de Afdeling opmerkingen over onder meer de effectiviteit van de doelstelling, de betekenis van het voorstel voor «zware» opleidingen, de relatie met de meerjarenafspraken, het nieuwe bekostigingsmodel, het advies van de commissie Veerman, en het ontbreken van overgangsrecht. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 december 2010, kenmerk 10 003452, machtigde Uw Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 14 januari 2011, nr. W05.10.0559/I, bied ik u hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden dan nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Naar aanleiding van het advies is de memorie van toelichting aangepast.

Op advies van de Afdeling zal ik in de eerste plaats duidelijkheid verschaffen over enkele gebruikte begrippen. Vervolgens zal ik ingaan op het advies van de Afdeling. Daarbij zal ik de volgorde van het advies aanhouden.

Het begrip «inschrijvingsduur» wordt in het wetsvoorstel niet gebruikt. Het begrip «inschrijving» wel. Dat begrip wordt gebruikt in de zin van hoofdstuk 7, titel 3, paragraaf 1, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna WHW te noemen), dus in de zin van artikel 7.32 en verder. Het begrip studieduur wordt uitsluitend in de memorie van toelichting gebruikt en dan meestal in combinatie met de toevoeging «reguliere». Het begrip «studieduur» heeft dan de volgende (gebruikelijke) betekenis: de tijd gedurende welke een student in het hoger onderwijs een opleiding volgt. In combinatie met het begrip «regulier» betekent het: de tijd die een student in het hoger onderwijs nodig heeft om een opleiding af te ronden, gelet op de studielast, bedoeld in de artikelen 7.4 tot en met 7.4b van de WHW, die voor die opleiding geldt. Onder «studierendement» wordt begrepen: de gemiddelde tijdspanne waarbinnen een student een bachelor- of een mastergraad behaalt. Onder «studierendement» in relatie tot «langstuderen» wordt begrepen dat die gemiddelde tijdspanne in gunstige zin wordt beïnvloed door het terugdringen van het aantal langstudeerders. Het woord «langstuderen» is een neologisme dat omwille van de bondigheid in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Langstuderen in de zin van dit wetsvoorstel betekent: langer gebruik maken van het hoger onderwijs dat door de gezamenlijke bekostigde instellingen wordt verzorgd, dan de studielast van de opleiding waarvoor de student zich inschrijft, vermeerderd met een uitloopjaar, rechtvaardigt.

Het voorgaande is ter verduidelijking alsnog in de memorie van toelichting opgenomen.

1. Doelstelling wetsvoorstel

Volgens de toelichting houdt het wetsvoorstel rechtstreeks verband met de financiële situatie van Nederland. De kosten van lang studeren zijn te hoog in verhouding tot het totale budget dat beschikbaar is voor het hoger onderwijs. Dit rechtvaardigt een hoger wettelijk collegegeld voor langstudeerders. Om het aantal langstudeerders terug te dringen, krijgen de instellingen voor elke langstudeerder een korting opgelegd. De verhoging van het collegegeld en de korting worden in mindering gebracht op het instellingsbudget. Het geld dat hierdoor vrijkomt, is nodig om op termijn de kwaliteit en intensiteit van het hoger onderwijs te verhogen, aldus de toelichting.¹ De toelichting merkt op dat de maatregelen in het verlengde liggen van het beleid dat in de afgelopen periode is gevoerd om de onderwijskwaliteit en het studiesucces te bevorderen, zoals de invoering van de prestatiebeurs, het bindend studieadvies in het eerste jaar van de bachelor en de meerjarenafspraken studiesucces en kwaliteit met de Vereniging van universiteiten (VSNU) en de Vereniging van hogescholen (HBO-raad). Op korte termijn is er echter meer nodig om lang studeren tegen te gaan. Daarvoor is het nodig een kwaliteitsimpuls aan het hoger onderwijs te geven, zodat het hoger onderwijs de kwaliteit levert die de student verdient. Met de uitwerking van de voorstellen van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (hierna: commissie Veerman), in samenhang met het vervolg op de meerjarenafspraken studiesucces en kwaliteit, worden studenten en instellingen ondersteund deze ambitie uit het regeerakkoord te verwezenlijken, aldus de toelichting.

De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel wordt gekenmerkt door een samenloop van twee verschillende doelstellingen, namelijk het verwezenlijken van een vooraf bepaalde financiële taakstelling enerzijds en het bevorderen van de onderwijskwaliteit en het studiesucces anderzijds. In het voorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen de middelen om beide doelstellingen te bereiken, waardoor het niet duidelijk is welk middel bijdraagt aan het bereiken van welke doelstelling. De Afdeling adviseert in de toelichting een duidelijk onderscheid te maken tussen de beide doelstellingen en in dat kader de voorgestelde maatregelen op hun effectiviteit te bezien. Zij wijst daartoe op het volgende.

a. Uit de toelichting blijkt dat de opgave van het kabinet, om de overheidsfinanciën weer op orde te brengen, de directe aanleiding is voor het voorstel. Dat in dat kader ook van studenten en instellingen een bijdrage wordt verwacht, in het bijzonder voor de financiering van studiejaren die buiten de nominale studieduur vallen, acht de Afdeling op zichzelf niet onredelijk. Uit de toelichting, paragraaf 3.1, blijkt dat de langstudeerdersmaatregel jaarlijks een bezuiniging van € 370 miljoen dient op te leveren. Volgens de toelichting verwacht de regering dat als gevolg van de maatregel een aanzienlijk aantal studenten korter zal gaan studeren. Dit gedragseffect wordt geraamd op circa 25% na vier jaar. Om ook na 2012 jaarlijks € 370 miljoen te kunnen bezuinigen wordt een bedrag vanwege dit gedragseffect ingeboekt, oplopend tot € 90 miljoen structureel na vier jaar. Deze maatregel moet worden beoordeeld in het kader van het sinds 1 januari 2011 geldende bekostigingsmodel. Dit model houdt in dat, naast andere parameters, 60% van de rijksbijdrage wordt verdeeld op basis van het aantal inschrijvingen van studenten dat de nominale studieduur nog niet heeft overschreden, terwijl de instelling geen bekostiging meer ontvangt voor studenten die buiten de nominale studieduur studeren. Dit houdt in dat een instelling geen inschrijvingsbekostiging ontvangt voor een langstudeerder. Tegen deze achtergrond kan worden gesteld dat de instellingen als gevolg van het voorstel worden geconfronteerd met een bezuiniging van € 370 miljoen structureel per jaar, ongeacht het resultaat van hun inspanningen met betrekking tot het terugdringen van het aantal

¹ Algemeen deel van de toelichting, hoofdstuk 1 Inleiding en beleidsachtergrond.

langstudeerders. Gelet hierop is het onduidelijk in hoeverre het voorstel de instellingen kan prikkelen het aantal langstudeerders terug te dringen. De Afdeling leidt hieruit af dat het wetsvoorstel bovenal wordt ingegeven door bezuinigingsmotieven, inhoudende dat het hoger onderwijs een korting krijgt van € 90 miljoen per jaar die kan oplopen tot € 370 miljoen per jaar, al naar gelang het beleid om het aantal langstudeerders terug te dringen succes heeft. Op welke wijze deze bezuiniging uiteindelijk vorm krijgt blijkt niet uit het voorstel.¹ In ieder geval wordt de € 90 miljoen op grond van veronderstelde gedragseffecten op een andere wijze verworven dan uit het voorstel blijkt. Bovendien blijkt uit het voorstel niet hoe het geld dat blijkens het algemeen deel van de toelichting geacht wordt vrij te vallen, ten goede zal komen aan investeringen ten behoeve van de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Gelet op het voorgaande is onduidelijk of het wetsvoorstel is gericht op het terugdringen van het aantal langstudeerders, of op een korting op de rijksbijdrage van de instellingen, dan wel op een combinatie van beide in de situatie dat de instellingen erin slagen het aantal langstudeerders terug te dringen. De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de doelstelling(en) en op de cijfermatige onderbouwing van het voorstel en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Met het voorstel wordt ook aandacht gevraagd voor de lage rendementen van het Nederlandse hoger onderwijs in termen van studievertraging en uitval. In de toelichting wordt niet uitdrukkelijk ingegaan op de oorzaken die aan dit probleem ten grondslag liggen. De Afdeling wijst erop dat het hier een vraagstuk betreft dat zich al vrijwel meteen na de Tweede Wereldoorlog aandeed. Zo werd al in 1947 de Staatscommissie tot Reorganisatie van het Hoger Onderwijs (de commissie Reinink) ingesteld die zich moest buigen over het vraagstuk van toegang en selectie, als reactie op de groei van het aantal studenten en zorgen over de gemiddelde studieduur. Nadien zijn er vele pogingen ondernomen om het studierendement te verhogen. Wat betreft de laatste dertig jaar kunnen onder meer worden genoemd de Wet twee-fasenstructuur w.o. (1981), de Harmonisatie-wet (1988), de prestatiebeurs (1996), de invoering van het (bindend) studieadvies (1998) en de Bachelor-Master structuur (2002) en achtereenvolgende verhogingen van het collegegeld. Onderzoek bevestigt echter keer op keer dat de beperking van de studieduur noch de bekorting en verlaging van de studiefinanciering of de verhoging van het collegegeld heeft geleid tot de beoogde hogere rendementen. Zelfs is de laatste jaren stagnatie opgetreden. Waar studenten in 1995/96 nog zes jaar over hun studie deden, kregen ze in 2007/08 na gemiddeld zes jaar en vier maanden hun bul. Hbo'ers studeren gemiddeld vier maanden langer dan de nominale studieduur, wo'ers 19 maanden. Deze ontwikkeling schetst niet alleen het belang en de urgentie van het probleem, maar maakt ook duidelijk dat de veronderstelling dat invoering van een verhoogd wettelijk collegegeld tot een aanzienlijk hoger rendement zal leiden van structureel 25% na vier jaar, nadere toelichting behoeft. De Afdeling adviseert in de toelichting expliciet in te gaan op de oorzaken van de lage rendementen van het hoger onderwijs en tevens de te verwachten gedragseffecten van de voorgestelde maatregelen nader te onderbouwen.

c. Volgens de toelichting zijn de voorgestelde maatregelen onderdeel van het bestaande en voorgenomen beleid om de onderwijskwaliteit en het studiesucces te bevorderen. Wat dit laatste betreft wordt gewezen op het belang van een goede oriëntatie van de student tijdens de vooropleiding en het besteden van voldoende tijd aan de studie en op de noodzaak van intensief onderwijs en goede docenten. Maatregelen ter verhoging van de kwaliteit van het hoger onderwijs zijn echter nog niet aan de orde, omdat zij wachten op de uitwerking van de voorstellen van de commissie

¹ Volgens paragraaf 3.1 (financiële consequenties) wordt de instellingsspecifieke aanpassing van de rijksbijdrage geregeld via de Regeling financiën hoger onderwijs.

Veerman en op het vervolg op de meerjarenaafspraken studiesucces en kwaliteit.

De voorgestelde maatregel is, naast het bezuinigingsmotief, uitsluitend gericht op verhoging van het studierendement in de zin van het terugdringen van het aantal langstudeerders. Naar het oordeel van de Afdeling bevordert een financiële maatregel als voorgesteld niet wezenlijk de kwaliteit van het hoger onderwijs.¹ De Afdeling wijst erop dat de commissie Veerman in april 2010 aan de regering advies heeft uitgebracht over de toekomst van het hoger onderwijs. De aanleiding voor dit advies was het nog steeds groeiende aantal studenten en de achterblijvende prestaties in termen van kwaliteit, studieduur en uitval. Daarmee is dat advies rechtstreeks van belang voor de problematiek van het langstudereren. Om de zwakke punten in het hoger onderwijs aan te pakken zijn volgens de commissie substantiële investeringen noodzakelijk. Daarnaast benadrukt de commissie onder andere het belang van intensivering van het onderwijs, dat instellingen zou nopen om de krachten te bundelen en keuzes te maken. Verder wijst de Afdeling op de, al in 1995 gemaakte, bevinding van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) die de lage studierendementen in verband brengt met het feit dat het wetenschappelijk onderwijs zich kenmerkt «door een betrekkelijk extensieve onderwijsinspanning. Dit geldt met name in het propedeutische jaar, waardoor de overgang voor jonge mensen van de middelbare school abrupt is. De raad meent dat dit wenselijk noch noodzakelijk is.»² Sindsdien is uit onderzoek gebleken dat het gemiddeld aantal uren dat studenten in het wo per week aan hun studie besteden niet meer bedraagt dan 20-25 uur, hetgeen in vergelijking met de bestede studietijd in andere landen (België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Scandinavische landen en USA) beduidend en opvallend lager is. De extensieve onderwijsmethode is hier debet aan. Op grond hiervan is de Afdeling van mening dat de toelichting in elk geval blijk dient te geven van een inhoudelijke visie op de inhoud en kwaliteit van het onderwijs. Dit betekent dat een analyse nodig is van het probleem van het langstudereren, en een integrale afweging van de mogelijke oplossingen, zoals bijvoorbeeld aangedragen door de commissie Veerman, omdat het hoger onderwijs thans kennelijk niet de kwaliteit levert die de student verdient. Een geïsoleerde benadering van het probleem door middel van het opleggen van een financiële maatregel als voorgesteld, verdraagt zich daarmee niet en roept ook vragen op over de effectiviteit van de maatregel voor de onderwijsinstellingen (zie onder 2). De Afdeling wijst in plaats daarvan op de mogelijkheid om de onderwijsinspanningen van de instellingen te optimaliseren, door naar analogie van het Angelsaksische model het aantal contacturen uit te breiden en het niveau en de intensiteit van het onderwijs te verhogen, waardoor de reële studieduur en de nominale studieduur elkaar naderen. Een dergelijke aanpak ligt in het verlengde van de aanbevelingen van de WRR en van de commissie Veerman. Ten overvloede wijst de Afdeling erop dat indien die aanpak geen of onvoldoende resultaat heeft, in het uiterste geval nog zou kunnen worden gedacht aan de mogelijkheid van selectie van studenten bij binnenkomst. Bij de vraag of dit alternatief aanbeveling verdient, dient inzicht te worden verschaft in de gevolgen die dit zou kunnen hebben voor het stelsel van het toeleidend onderwijs, en voor het behalen van de «Lissabondoelstellingen» op het terrein van het onderwijs. De Afdeling hierop in de toelichting nader in te gaan het voorstel zo nodig aan te passen.

d. Samenvattend adviseert de Afdeling in de toelichting duidelijkheid te verschaffen over de doelstelling(en) van het wetsvoorstel. Verder adviseert de Afdeling uiteen te zetten waarop het veronderstelde gedragseffect van 25% is gebaseerd. Voor zover de regering met het voorstel beoogt een bijdrage te leveren aan de bevordering van het studiesucces en de studiekwaliteit adviseert de Afdeling in de toelichting

¹ Rapport *Differentiëren in drievoud omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs*.

² Rapport *Hoger onderwijs in fasen, 1995*, blz. 119.

een inhoudelijke visie op de inhoud en kwaliteit van het onderwijs te geven, in relatie met de aanbevelingen van de commissie Veerman en de WRR. Zij adviseert de problematiek van de langstudeerders in samenhang met de in dit wetsvoorstel getroffen maatregelen nader te bezien.

1. a. Terecht merkt de Afdeling op dat de opgave voor het kabinet om de overheidsfinanciën op orde te krijgen, de directe aanleiding voor dit voorstel vormt. Daarbij heeft het kabinet een aantal uitgangspunten gehanteerd. Ten eerste: de maatregelen dienen in het belang van het hoger onderwijs zelf te zijn. Ten tweede: zowel instellingen als studenten dienen bij te dragen. Ten derde: de maatregelen dienen zodanig te worden vormgegeven, dat zij niet alleen in financiële, maar ook in beleidsmatige zin profijtelijk zijn. Het terugbrengen van het aantal langstudeerders is dan ook zeker een belangrijk motief.

Dit wetsvoorstel heeft een beperkte strekking. Het beoogt een grondslag te bieden voor een verhoogd tarief voor het wettelijk collegegeld naast het tarief dat nu reeds bestaat. Het voorstel heeft dus geen betrekking op de wijze van bekostigen van de instellingen. De wijze waarop de instellingen worden bekostigd is – met uitzondering van de wettelijke basis in de WHW – geregeld in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 en de Regeling financiën hoger onderwijs.

De voorgestelde collegegeldverhoging maakt deel uit van een groter pakket aan financiële voorstellen op het terrein van het hoger onderwijs. In het voorstel dat aan de Afdeling is voorgelegd, was aangegeven hoe de langstudeerdersmaatregel voor de instellingen zou worden vormgegeven. Naar aanleiding van die toelichtende passages heeft de Afdeling diverse kritische opmerkingen gemaakt over de wijze waarop de instellingsbudgetten zullen worden gekort. Ik deel bij nader inzien de opvattingen van de Afdeling op dit punt en zal de korting op de volgende wijze vormgeven. De financiële maatregel in het regeerakkoord onder de noemer langstudeerders betreft de student en de instelling, want daar ligt een gedeelde verantwoordelijkheid. In totaal bedraagt de taakstelling € 370 mln. Deze taakstelling is berekend uitgaande van een gemiddelde onderwijsbijdrage aan het hoger onderwijs over de afgelopen jaren van € 6 000 per student. Op grond van dit wetsvoorstel vindt een verhoging van het wettelijke collegegeld voor langstudeerders plaats met € 3 000. Er zal een instellingsspecifieke verrekening plaatsvinden van de inkomsten van het verhoogde collegegeld van € 3 000 per langstudeerder bij de betreffende instelling. Daarnaast zullen de instellingen generiek worden gekort op basis van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 en de Regeling financiën hoger onderwijs met als uitgangspunt het principe van evenredige verdeling. De totale taakstelling van € 370 miljoen zal worden verwerkt in de rijksbegroting via de miljoenennota 2012. De considerans van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting heb ik in verband met het voorgaande aangepast.

Daarmee is de reikwijdte en de doelstelling van het wetsvoorstel naar mijn mening voldoende helder.

b. Over de oorzaken van de lage studierendementen merk ik het volgende op. Verschillende factoren, die elkaar ook onderling beïnvloeden, spelen een rol. Om de rendementen te verhogen dienen de studiekeuze en motivatie bij studenten verbeterd te worden en zal de vrijblijvendheid weggenomen moeten worden. Op instellingsniveau is de wijze van lesgeven, het studieklimaat en de studiebelasting van belang. Dat het aantal langstudeerders moet worden teruggedrongen staat voor dit kabinet vast. Voor wat betreft de voorgestelde verhoging van het collegegeld ga ik ervan uit dat die studenten zal prikkelen sneller en efficiënter te studeren. Op het voorstel voor een verhoogd tarief voor langstudeerders kom ik dan ook niet terug. Vooropgesteld zij, dat het probleem van het langstuderen nog niet eerder op deze manier is

aangepakt. Het voorstel is in die zin dan ook niet «evidence based»; er zijn geen cijfermatige gegevens voorhanden over het mogelijke effect van de collegegeldverhoging. De verwachting dat van de collegegeldverhoging een positief effect uitgaat uit een oogpunt van studierendement, is gebaseerd op de ervaringsregel dat wanneer bepaalde (publieke) voorzieningen of vormen van dienstverlening van welke aard dan ook duurder worden, daarvan kritischer gebruik wordt gemaakt. Het is dus aannemelijk dat studenten hun studietempo beter zullen bewaken als langstuderen meer gaat kosten. In dat verband wijs ik op een studie van het CPB van 2004 (CPB discussion paper, <http://www.cpb.nl/publicatie/does-reducing-student-support-affect-educational-choices-and-performance-evidence>). In deze studie is gekeken naar de effecten van de verkorting van het recht op studiefinanciering met 1 jaar tot de nominale studieduur in 1996. Deze studie laat zien dat er minder switchgedrag plaatsvindt en dat studenten significant meer vakken haalden na de invoering van de versobering. Deze resultaten duiden op efficiënter studeergedrag ofwel een significante reactie van studenten op een financiële prikkel om korter te studeren. De resultaten uit deze studie hebben aanleiding gegeven om een gedragseffect van 25% te verwachten van de langstudeerdermaatregel.

c. De Afdeling is van oordeel dat de toelichting blijk dient te geven van een inhoudelijke visie op de inhoud en kwaliteit van het hoger onderwijs. Dit betekent, volgens de Afdeling, dat een analyse nodig is van het probleem van het langstuderen en een integrale afweging van de mogelijke oplossingen, zoals aangedragen door de commissie «Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel» (commissie Veerman). Ik volg de Afdeling in haar oordeel dat inhoudelijke visie, analyse en «instrumentkeuze» mede in het licht van het advies van de commissie Veerman noodzakelijke voorwaarden voor doeltreffend beleid zijn. Voor een brede visie op de toekomst van het hoger onderwijs acht ik de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel in verband met de beperkte strekking ervan – zie hiervoor onder a – niet de geschikte plaats. Het kabinet zal zijn beleidsvoornemens – die ook instellingen betreffen – om de onderwijskwaliteit en het studierendement te bevorderen, neerleggen in de Strategische Agenda voor het Hoger Onderwijs en Onderzoek, die in juni van dit jaar zal worden uitgebracht. Deze agenda zal mede zijn gericht op de uitvoering van het rapport van de commissie Veerman. Daarbij zal ook een nadere analyse van de studierendementen en de oorzaken van het langstuderen in het hoger onderwijs worden betrokken. Tevens zal in deze agenda nader worden ingegaan op de beoogde inzet van de investeringen in het hoger onderwijs en de betekenis daarvan voor studenten. Het voorgaande is alsnog in de memorie van toelichting verwoord.

d. De doelstelling van het wetsvoorstel en het veronderstelde gedrags-effect zijn hiervoor, onder a, onderscheidenlijk b, aan de orde gekomen. De relatie van het wetsvoorstel tot het rapport van de commissie Veerman is eveneens hiervoor, onder c, aan de orde gekomen.

2. Effectiviteit

De student

a. Van iedere student mag worden verwacht dat hij bewust kiest voor een opleiding en indien de keuze tegenvalt, tijdig overstapt. Het voorstel sluit hierbij aan, in die zin dat een verkeerde keuze kan leiden tot een verhoogd collegegeld. Essentieel voor het maken van een keuze is dat de student goed geïnformeerd is over de aard en het niveau van de opleiding. Het is de vraag of dit thans het geval is. Uit het rapport «werken aan een beter rendement» van de Onderwijsraad blijkt dat een belangrijke reden van

studie-uitval is dat studenten een studie kiezen in de «verkeerde richting». Een andere belangrijke reden is volgens de Onderwijsraad dat studenten het tempo en het niveau niet kunnen bijbenen, tegen barrières in de organisatie oplopen en als gevolg daarvan bij het overstappen veel studiepunten verliezen.¹ Verder wijst de Afdeling op de praktijk van het bindend studieadvies. Het bindend studieadvies is bedoeld als instrument om de oriënterende, selectieve en verwijzende functie van het eerste jaar van de bachelor daadwerkelijk te realiseren. Daarnaast zou het moeten bijdragen aan verbetering van het rendement en onnodig verlies van inschrijvingsduur voor de student voorkomen. Uit onderzoek van de Inspectie van het onderwijs blijkt echter dat er veel schort aan de uitvoering van het bindend studieadvies.² Zo is het oriënterend karakter van het propedeutische jaar onvoldoende, worden bindende studieadviezen herhaaldelijk verstrekt zonder waarschuwing vooraf en ontbreekt bij de meeste adviezen een eindgesprek volledig. Vooral de betrekkelijk geringe animo voor een eindgesprek in het wetenschappelijk onderwijs is opvallend, mede tegen de achtergrond van de verwijzende functie van de propedeuse, die juist op dat moment zou kunnen bijdragen aan behoud van studenten voor het hoger onderwijs, aldus het rapport. Ook blijkt uit het rapport dat in 2007/2008 98% in van de hbo-opleidingen het bindend studieadvies werd gehanteerd, tegenover slechts 43% van alle wo-opleidingen. Dit lijkt er op te wijzen dat, afhankelijk van de instelling en de vorm van hoger onderwijs, de voorlichting aan en selectie en verwijzing van studenten tekortschiet en dat het hbo zich in dit opzicht kennelijk gunstig onderscheidt van het wo. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat door intensiever onderwijs, waarbij zowel studenten als instellingen op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken, het studierendement over de gehele linie drastisch zou kunnen worden verbeterd. Het valt de Afdeling op dat de regering maatregelen voorstelt om langstuderen tegen te gaan, zonder daarbij de factoren te betrekken die een (deel van de) verklaring voor het langstuderen lijken te vormen. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt nader aan te vullen.

b. De voorgestelde verhoging van het collegegeld noopt tot extra aandacht voor studenten die tussentijds besluiten van studie te veranderen, of bijvoorbeeld nadat zij hun HBO-bachelor hebben behaald, voor een universitaire master kiezen. Hetzelfde geldt voor studenten die een opleiding volgen die meer van hen vraagt dan in de reguliere tijd mogelijk is, zoals vaak het geval is bij bètastudies, of die voor de voortzetting van hun studie afhankelijk zijn van het door de instelling gehanteerde aantal instroommomenten of de beschikbaarheid van een stageplaats. Als een opleiding één instroommoment per jaar heeft, kan het voorkomen dat studenten die enkele studiepunten missen een jaar moeten wachten voor zij aan hun master kunnen beginnen. De Afdeling betwijfelt of deze studenten met het zogenoemde uitloopjaar een reële mogelijkheid hebben de hierdoor ontstane studievertraging op te vangen. Uit een analyse van de Inspectie van het onderwijs blijkt dat bij slechts 30% van de geselecteerde masteropleidingen sprake is van meerdere instroommomenten.³ Voor de wo-opleidingen op het gebied van techniek, industrie en bouwkunde geldt dat de gemiddelde opleidingsduur voor een bachelor 5 jaar en 4 maanden is. Volgens de Inspectie van het onderwijs is hieraan vermoedelijk de zwaarte of inflexibiliteit van het programma of de tentaminering debet.⁴ Voor deze studenten lijkt daarom bij voorbaat vast te staan dat zij zonder uitzondering onder de langstudeerdersmaatregel vallen. De Afdeling adviseert op het vraagstuk van het zogenoemde uitloopjaar nader in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

c. In het voorstel is sprake van een langstudeerder indien de student voor een opleiding langer is ingeschreven dan de nominale studieduur,

¹ *Werken aan een beter rendement*, mei 2009, blz. 7–8.

² *Rapport Met beide benen op de grond*, maart 2010.

³ Toelating tot de universitaire masteropleiding, augustus 2010, blz. 28.

⁴ *Uitval en rendement in het hoger onderwijs*, mei 2009, blz. 34–35.

vermeerderd met een jaar. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen voltijdse studies of deeltijdse studies. Een student die is ingeschreven voor een deeltijdse of duale opleiding, kan niet worden geacht zijn studie te voltooien binnen de termijn die voor een voltijdse student geldt. Dit betekent dat het voorstel drempels opwerpt voor deze groep studenten, die vaak «tweede kans studenten» zijn, en die door middel van het volgen van een deeltijdstudie een bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van het onderwijsrendement. De Afdeling adviseert deze problematiek onder ogen te zien en zo nodig het voorstel aan te passen.

De instelling

Naast invoering van een verhoogd wettelijk collegegeld stelt de regering voor het budget van de instellingen per langstudeerder met € 6 000 ter verlagen, bestaande uit de som van het verhoogde collegegeld en een efficiëncykorting van € 3 000. Volgens de toelichting realiseert de regering zich dat het voorstel extra druk zet op instellingen en studenten, maar mogen de kwaliteit van het onderwijs en de getuigschriften daar niet onder lijden. In dat verband wordt gesteld dat recent de rol van de examencommissies is versterkt en dat het stelsel van accreditatie wordt verbeterd. Voorts is per 1 januari een nieuw bekostigingsmodel ingevoerd, waarbij de diplomaopslag is verminderd.

d. De Afdeling acht het met de regering aannemelijk dat de instellingen zich als gevolg van de kortingsmaatregel genoodzaakt zullen zien meer personen te laten afstuderen. Dit heeft mogelijk hogere rendementen tot gevolg, maar het kan de waarde van de diploma's devalueren, indien de instelling over onvoldoende tijd of middelen beschikt om het onderwijs en de studiebegeleiding te intensiveren. Eind 2007 heeft de minister van Onderwijs en wetenschap de nota «Het Hoogste Goed» uitgebracht, die de strategische agenda voor het hoger onderwijs- onderzoek en wetenschapsbeleid bevat.¹ Op basis van deze nota en meerjarenafspraken zijn ter vergroting van het onderwijsrendement extra middelen aan de instellingen beschikbaar gesteld, oplopend tot indicatief € 271 miljoen in 2011. Voorwaarde daarvoor is dat a) de verwijzende en bindende functie van de propedeuse wordt versterkt, waardoor de uitval in het tweede en derde bachelorjaar van 15% in 2007 daalt naar 6% in 2011, en b) minimaal 70% van de studenten van cohort 2010 die zich na het eerste studiejaar opnieuw inschrijven voor de opleiding moet binnen vier jaar het bachelor-diploma hebben behaald.² In 2011 zal worden beoordeeld of de doelen zijn behaald en of de extra middelen structureel zullen worden toegekend. De wet «versterking besturing», waarbij de positie van de examencommissie is versterkt, is per 1 september 2010 in werking getreden, zodat het nog te vroeg is om daarover iets te zeggen.

De Afdeling merkt op dat de toelichting geen aandacht besteedt aan dit onderdeel van het beleid om de onderwijsrendementen te vergroten, noch aan de eventuele (voorlopige) resultaten daarvan. Zij adviseert dat alsnog te doen en ook in te gaan op de vraag of invoering van de voorgestelde maatregel noodzakelijk is, indien het aannemelijk is dat de doelstellingen van de strategische agenda eind 2011 zullen zijn behaald. Niet zonder meer kan worden gezegd dat de kortingsmaatregel in het verlengde ligt van het beleid dat in de afgelopen periode is gevoerd om de onderwijskwaliteit en het studiesucces te bevorderen.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 288, nr. 1.

² De hogescholen zullen zich inspannen om het rendement van studenten in de postpropedeutische fase te verhogen. Van het cohort dat met de postpropedeutische fase start in 2008/2009, heeft 90% van de studenten na vijf jaar de studie afgerond. Ter vergelijking: in 2006 lag dit percentage na vijf jaar studie op 77%.

e. Door de wijziging van het bekostigingsmodel per 1 januari 2011 is de rijksbijdrage niet meer grotendeels afhankelijk van het aantal afgegeven diploma's. Het nieuwe model komt erop neer dat 60% van de rijksbijdrage wordt verdeeld op basis van het aantal bekostigde inschrijvingen, 20% op basis van het aantal bekostigde graden en de resterende 20% op basis van

de onderwijsopslagpercentages. Verder tellen voor de bekostiging alleen die studenten mee die binnen de nominale studieduur studeren. Aanleiding voor deze wijzigingen is dat het vorige bekostigingsmodel instellingen teveel zou prikkelen tot het afgeven van diploma's, en er een reëel risico bestond voor kwaliteitsverlies van de diploma's.¹ Volgens de toelichting wordt beoogd de verhoging van het collegegeld en de aanvullende efficiencykorting (samen € 6 000) in mindering te brengen op het instellingsbudget. De combinatie van het nieuwe bekostigingsmodel met de instellingskorting kan ertoe leiden dat de instelling na het verstrijken van de nominale studieduur geen inschrijvingsbekostiging meer ontvangt en daarnaast het risico loopt met ingang van het volgende jaar gekort te worden.

Gelet hierop is de Afdeling er niet op voorhand van overtuigd dat het voorstel leidt tot een verhoging van de rendementen, met behoud van de kwaliteit van het onderwijs. De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag of de wijziging van het bekostigingsmodel aanvullend is ten opzichte de voorgestelde korting.

f. Om hun deel van de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van studie-uitval en vertraging waar te kunnen maken, moet de instelling over instrumenten kunnen beschikken om het langstuderen tegen te kunnen gaan. Met uitzondering van het bindend studieadvies in het eerste jaar, heeft een instelling die middelen niet. Een instelling kan zich daarom nauwelijks verweren tegen een langstudeerder, hetgeen wringt met het gegeven dat het wetsvoorstel ervan uitgaat dat studenten en instellingen een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen om langstuderen te voorkomen en met de vereiste evenredigheid tussen middel en doel. Om hieraan recht te doen adviseert de Afdeling een aantal alternatieven in de beschouwingen te betrekken, waarvan de Afdeling er hier kortheidshalve enkele noemt. Een mogelijkheid is om de instelling de bevoegdheid te geven de inschrijvingsduur voor een opleiding te beperken tot de nominale studieduur vermeerderd met een jaar, zowel in de bachelor- als in de masterfase. Voorts kan worden gedacht aan een bevoegdheid van instellingen om na afloop van de nominale studieduur (plus uitloopjaar) collegegeld te heffen op basis van de werkelijke kosten van de opleiding of studie. Hoewel deze maatregelen wellicht niet direct bijdragen aan de taakstelling, leiden zij mogelijk wel tot een vermindering van het aantal langstudeerders met behoud of verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De Afdeling adviseert in de toelichting op deze opties in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

9. Volgens het voorstel is sprake van een «langstudeerder» indien een student na inschrijving volgens het Centraal Register Inschrijvingen Hoger Onderwijs (CRIHO), ongeacht bij welke instelling, over een opleiding langer doet dan de nominale studieduur plus een jaar. Dit betekent dat bij nagenoeg iedere «overstap» van studierichting, maar ook een bij tussentijdse beëindiging van een opleiding en het daarna opnieuw beginnen met een studie, de langstudeerdersmaatregel in beeld komt. Dit betekent dat de maatregel niet zozeer gerelateerd is aan de duur van de opleiding, maar aan het totaal aantal studie jaren van de student. Het gevolg daarvan kan zijn dat studievertraging die is opgelopen bij de eerste instelling, in rekening wordt gebracht bij de volgende instelling, ook al heeft zij geen enkele verantwoordelijkheid voor het ontstaan daarvan. De Afdeling acht het niet redelijk om de laatste instelling de gevolgen te laten dragen van studievertraging, opgelopen bij de eerste instelling. De Afdeling adviseert het voorstel zodanig aan te passen dat een evenredig toerekening ontstaat.

¹ Besluit van 24 juli 2010 houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met de invoering van een uniforme berekeningswijze voor de rijksbijdrage van de instellingen voor hoger onderwijs en enkele andere wijzigingen, Stb. nr. 314.

2. a. Aan het advies van de Afdeling om in de memorie van toelichting uitvoeriger in te gaan op oorzaken en achtergronden van het langstuderen

en de mogelijke oplossingen kom ik tegemoet. Korthedshalve verwijs ik naar het gewijzigde hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting.

b. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor studenten om zowel een bachelor- als een masteropleiding tegen wettelijk collegegeld volgens basistarief te volgen gedurende de in de wet beschreven studieduur plus een jaar. De Afdeling wijst er terecht op dat de daadwerkelijke (gemiddelde) studieduur bij de verschillende opleidingen uiteenloopt. Met de twee uitloopjaren acht ik de beschikbare studietijd echter voor alle categorieën studenten voldoende om een studie af te ronden. In de Strategische agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek zal worden ingegaan op aanvullende maatregelen die instellingen en studenten daarbij kunnen faciliteren, zoals het verhogen van de onderwijsintensiteit. Dit is in de memorie van toelichting verhelderd.

c. De WHW bevat geen bepalingen over de wijze waarop instellingen deeltijdse opleidingen moeten inrichten. De instellingen hebben de ruimte het onderwijsaanbod naar eigen inzicht in te richten. Zo hebben hogescholen er soms voor gekozen bij inschrijving voor een deeltijdse opleiding geen stage te verplichten in de veronderstelling dat deze studenten in hun werkzame leven voldoende kennis en vaardigheden opdoen om het gemis aan een stage te kunnen opvangen. De vormgeving van het onderwijsaanbod kan dus zodanig worden ingericht, dat de student in dezelfde periode als bij een voltijdse opleiding het onderwijs succesvol kan afronden. In de Studentenmonitor 2010 is de studievoortgang van voltijd- en deeltijdstudenten in het hbo en het wo te vinden (www.studentenmonitor.nl). Hieruit blijkt dat er geen significant verschil is in studievoortgang tussen voltijd- en deeltijdstudenten. Aanpassing van het wetsvoorstel acht ik op dit punt dan ook niet nodig. Bovendien moet worden voorkomen dat via de route van de deeltijdstudie de langstudeerdersmaatregel wordt ontdoken.

d. t/m g. De Afdeling gaat uitvoerig in op de gevolgen van de kortingsmaatregelen voor de instellingen, zoals die maatregelen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn beschreven. Omdat het wetsvoorstel uitsluitend betrekking heeft op de verhoging van het collegegeld voor langstudeerders en ik naar aanleiding van het advies van de Afdeling van plan ben de taakstelling op de instellingsbudgetten op een andere wijze vorm te geven, behoeven deze opmerkingen geen behandeling meer.

In verband met het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting aandacht besteed aan het beleid met betrekking tot het verhogen van het studierendement en de resultaten daarvan. Op hoofdlijnen houdt dit beleid het volgende in. Er zijn in 2008 meerjarenafspraken gemaakt met de VSNU en de HBO-Raad om het «studiesucces» en de kwaliteit in het hoger onderwijs te verbeteren. Onder «studiesucces» wordt ook de verbetering van het studierendement begrepen. In juni 2011 wordt de eindevaluatie van de Inspectie van het Onderwijs gepubliceerd en dan worden de effecten van de maatregelen duidelijk. Met betrekking tot de opties die de Afdeling aanreikt, merk ik op dat ik in lijn met de motie Van der Ham en Dijkgraaf (Kamerstukken II 2010/11, 31 288, nr. 115) de mogelijkheden voor instellingen onderzoek om het aantal langstudeerders dat geen voortgang meer boekt, te beperken. Zorgvuldigheid is echter geboden, omdat de uitwerking hiervan grote gevolgen kan hebben voor studenten. Voor de Strategische Agenda zal worden onderzocht of een bindend studieadvies later in de studie in dit kader wenselijk is en zo ja, onder welke voorwaarden dit ingevoerd zou kunnen worden. De suggestie van de Afdeling om in plaats van een verhoogd wettelijk collegegeld het instellingscollegegeld aan studenten te vragen (collegegeld op basis van daadwerkelijke kosten van de opleiding of studie) volg ik niet op. Ik ben namelijk van mening, dat ook langstudeerders aanspraak dienen te maken op het voordeel van wettelijke

maximering van het collegegeld, zij het dat voor deze categorie studenten een hoger tarief behoort te gelden.

3. Onmiddellijke werking

De beoogde inwerkingtredingsdatum van het voorstel is 1 september 2011. Consequentie hiervan is dat studenten die thans een opleiding volgen met ingang van het studiejaar 2011/2012 kunnen worden geconfronteerd met een verhoogd wettelijk collegegeld, ook al konden zij dit niet voorzien op het moment dat zij aan hun studie begonnen. De regering heeft ervoor gekozen om geen overgangsrecht op te nemen, omdat zij ervan overtuigd is dat het hogere collegegeld voor geen enkele student een beletsel hoeft te zijn om de studie te voltooien. De gevolgen van toepassing van onmiddellijke werking zijn derhalve in iedere denkbare situatie acceptabel, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat de vraag of overgangsrecht nodig is, in feite een beleidsmatige afweging betreft tussen het rechtsgelijkheidsbeginsel enerzijds en het rechtszekerheidsbeginsel anderzijds. Daarnaast zijn de doelstelling van het wetsvoorstel, de aard van de regeling en de positie van verschillende groepen van belang. In de praktijk speelt ook de financiële situatie van het land een rol. Met name bij voorstellen die een bezuiniging beogen, zal het effect van het overgangsrecht op de doelstelling zwaar wegen. Indien bijvoorbeeld het uitsluiten van het verhoogde tarief tot gevolg zou hebben dat gedurende de eerste vijf jaar een verhoudingsgewijs grote groep studenten ongemoeid zou worden gelaten, zou het wetsvoorstel nauwelijks het beoogde effect hebben. Ook zouden deze studenten in een veel gunstiger positie verkeren dan de aankomende studenten, wat afbreuk doet aan de rechtsgelijkheid.

Bij de afweging tussen het rechtsgelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel dient naar het oordeel van de Afdeling in elk geval te worden betrokken dat in het Harmonisatiewet arrest de vraag aan de orde was of en in hoeverre het in de Harmonisatiewet opgenomen overgangsrecht in overeenstemming was met het rechtszekerheidsbeginsel,¹ terwijl in dit voorstel in het geheel geen overgangsrecht is opgenomen. Daardoor komt de vraag naar de verenigbaarheid met het rechtszekerheidsbeginsel pregnanter naar voren.

Verder heeft de Afdeling hiervoor gesteld niet overtuigd te zijn dat het voorstel leidt tot een verhoging van het rendement, met behoud van de kwaliteit van het onderwijs, mede gelet op de vele andere mogelijkheden die er zijn om de rendementen te verhogen. Verder geeft de toelichting er geen blijk van dat nagegaan is of er andere, op minder bezwaren stuitende, mogelijkheden zijn om bij te dragen aan de in de toelichting geschetste problematiek voor de overheidsfinanciën. De Afdeling betreft daarbij dat de mogelijkheid om een beroep te doen op het collegegeldkrediet niet wegneemt dat elke langstudeerder ten minste factor 2,75 duurder uit is.

Gelet hierop adviseert de Afdeling in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel de studenten die op 1 september 2011 reeds studievertraging hebben opgelopen, te ontzien omdat het voor hen onmogelijk is het hogere collegegeld te ontgaan. Om recht te doen aan de in het wetsvoorstel geboden mogelijkheid van een uitloopjaar, zouden de studenten die in het studiejaar 2011–2012 studievertraging oplopen eveneens moeten worden ontzien. Voor de anderen zou, op basis van een doorrekening van de budgettaire consequenties, kunnen worden voorzien in een groeimodel, in die zin dat de jongste cohorten het eerst met de nieuwe maatregel worden geconfronteerd. Hetzelfde geldt met betrekking tot de aan de instellingen op te leggen korting. Zij dienen immers in de gelegenheid te worden gesteld hun beleid en studieprogramma's daarop

¹ Hoge Raad, 14 april 1989, AB 207.

aan te passen. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel ook op dit punt te heroverwegen.

3. De Afdeling stelt vast dat de vraag of overgangsrecht nodig is, een afweging is tussen het rechtsgelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, waarbij ook de doelstelling van het voorstel en diverse andere overwegingen een rol spelen. Die opvatting deel ik. Het advies van de Raad om over te gaan tot cohortsgewijze invoering van het verhoogde collegegeld kan ik echter, juist in verband met die afweging, niet overnemen. Het door de Afdeling voorgestelde overgangsrecht zou één van de twee doelstellingen van het wetsvoorstel – de financiële taakstelling – op korte termijn namelijk volledig teniet doen. Vanzelfsprekend heb ik mij vergewist van de juridische houdbaarheid van dit wetsvoorstel ook waar het het rechtszekerheidsbeginsel betreft. Daarbij is ook het arrest van de Hoge Raad over de Harmonisatiewet betrokken. Die wet was naar mijn overtuiging veel ingrijpender dan dit wetsvoorstel.

Vóór de Harmonisatiewet mochten studenten zich gedurende zes jaar inschrijven voor een opleiding. Na die zes jaar konden ze zich inschrijven als auditor. Met de Harmonisatiewet werd de inschrijvingsduur voor studenten die een tweede studie volgden, beperkt. Niet langer mocht men, als student, zes jaar doen over een tweede studie. Een auditor betaalde hoger collegegeld en ontving geen studiefinanciering meer. Er bestond ook geen mogelijkheid om de studie gefinancierd te krijgen door middel van een lening van de overheid. De regeling van de studielening of het collegegeldkrediet bestond toen nog niet.

In het Harmonisatiewetarrest was aan de orde of het overgangsrecht in overeenstemming was met het rechtszekerheidsbeginsel. Er was volgens de Hoge Raad strijd met de gerechtvaardigde verwachtingen van studenten, omdat studenten niet meer de mogelijkheid hadden om hun tweede studie als student af te ronden.

Het onderhavige wetsvoorstel impliceert weliswaar een substantiële collegegeldverhoging voor een bepaalde categorie studenten, maar laat alle wettelijke aanspraken van de desbetreffende categorie studenten in tact. De student kan zich blijven inschrijven voor de opleiding van zijn keuze (er is qua inschrijvingsrecht geen sprake van een beperking van het aantal studie jaren), hij hoeft geen instellingscollegegeld te betalen (dat vaak hoger ligt) en in geval van een functiebeperking heeft hij recht op een extra uitloopjaar. Bovendien kan de student het hogere collegegeld lenen via het collegegeldkrediet. Door het bovenstaande wordt het belang van een vergelijking tussen beide wetsvoorstellen mijns inziens aanmerkelijk gerelativeerd.

In het kader van de vraag naar de verenigbaarheid met het rechtszekerheidsbeginsel geeft de Afdeling aan dat er vele andere mogelijkheden zijn om het studierendement te verhogen. Het kabinet kan de Afdeling niet goed volgen waar het de relatie betreft van deze vaststelling tot het rechtszekerheidsbeginsel. Het kabinet gaat er vanuit dat dit wetsvoorstel zal bijdragen tot de gewenste verbeteringen van het studierendement, maar zal ook andere mogelijkheden aangrijpen om tot een verbetering van het studierendement te komen (zie hiervoor onder 2). De conclusie van het kabinet luidt dan ook, dat de gevolgen van onmiddellijke werking in bepaalde gevallen hard kunnen zijn, maar niet onaanvaardbaar zijn. De maatregel wordt onmiddellijk ingevoerd, maar niet onverwacht: in september 2010 is de maatregel aangekondigd en inmiddels heeft de maatregel brede bekendheid gekregen. Maar belangrijker acht ik nog, dat geen enkele student als gevolg van dit wetsvoorstel met zijn opleiding hoeft te stoppen. Daarbij neem ik ook in aanmerking dat voor bepaalde categorieën studenten mitigerende maatregelen zijn getroffen en dat voor bepaalde individuele situaties van «klaarblijkelijke hardheid» een tegemoetkoming uit het profileringsfonds tot de mogelijkheden behoort.

4. Overige opmerkingen

a. Artikel 7.45a bepaalt, samengevat, dat het wettelijke collegegeld is verschuldigd door de in dat artikel aangewezen categorieën studenten. Een student die is ingeschreven voor een voltijdse opleiding betaalt het volledige wettelijke collegegeld, voor een duale of deeltijdse opleiding is het gedeeltelijke wettelijke collegegeld verschuldigd. Omdat artikel 7.45 bepaalt dat het wettelijke collegegeld twee tarieven kent, is het van belang om in artikel 7.45a te bepalen dat deze bepaling betrekking heeft op het basistarief, ter onderscheiding van artikel 7.45b, dat betrekking heeft op het verhoogd wettelijk collegegeld.

b. Artikel 3.16a van de Wet studiefinanciering 2000 regelt het collegegeldkrediet. Het collegegeldkrediet is een lening voor betaling van het collegegeld in het hoger onderwijs. Het bedrag dat jaarlijks kan worden geleend bedraagt ten hoogste het volledige wettelijke collegegeld (€ 1 713). Studenten die voor het volgen van hoger onderwijs meer verschuldigd zijn dan het volledige wettelijke collegegeld, kunnen ook dat meerdere lenen, tot maximaal vijf maal het volledige wettelijke collegegeld. Voor het studiejaar 2011/2012 is het maximumleenbedrag € 8 565 per jaar. In het voorstel blijft de maximumhoogte van het collegegeldkrediet gekoppeld aan het wettelijke collegegeld, dat wil zeggen het basistarief.¹ Dat is voldoende om de verhoging van € 3 000 op te vangen, aldus de toelichting.

De Afdeling wijst erop dat artikel 3.16a, tweede lid, eerste volzin, bepaalt dat het bedrag dat per maand kan worden geleend ten hoogste een twaalfde deel van het volledige wettelijke collegegeld bedraagt. Uit het vervolg van artikel 3.16a en de wetsgeschiedenis blijkt dat de mogelijkheid van verhoging met maximaal factor vijf uitsluitend is bedoeld voor studenten die meer verschuldigd zijn dan het wettelijke collegegeld, omdat zij instellingscollegegeld verschuldigd zijn of studeren aan aangewezen, niet-bekostigde, opleidingen en buitenlandse opleidingen waarop de bepalingen inzake het wettelijke collegegeld niet van toepassing zijn. Hieruit volgt dat studenten waarop de bepalingen van het volledige wettelijke collegegeld van toepassing zijn, maximaal € 1 713 per jaar kunnen lenen, in plaats van € 4 713.

Gelet hierop adviseert de Afdeling de maximumhoogte van het collegegeldkrediet, voor zover het gaat om langstudeerders, aan te passen.

c. Het wetsvoorstel voorziet erin dat het gedeelte van het collegegeld dat betrekking heeft op de opslag voor langstudeerders, buiten aanmerking blijft bij de bepaling van de fiscale aftrek voor onderhoudsuitgaven voor kinderen. Deze maatregel voorkomt budgettaire weglek via fiscale regelgeving, aldus de toelichting.²

De Afdeling mist een meer uitgebreide toelichting op deze aanvullende maatregel. Noch inhoudelijk noch cijfermatig is ingegaan op de vraag of en in hoeverre de inperking van de aftrekbaarheid ertoe zal leiden dat ouders hun bijdrage aan het levensonderhoud van kinderen zullen verminderen en daardoor eerder afvallen stimuleren en hoe zich dit verhoudt tot de doelstelling van het voorstel.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

d. Volgens de toelichting zal de beoogde wijziging van de bekostigings-systematiek in het hoger onderwijs haar beslag krijgen in de Regeling financiën hoger onderwijs. Het komt de Afdeling voor dat de hoofdelementen van een dergelijke ingrijpende wijziging van de structuur van de bekostiging van de instellingen bij algemene maatregel van bestuur behoren te worden geregeld. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

¹ Artikel IV van het ontwerpbesluit.

² Paragraaf 2.2. van de toelichting.

4. a. De opmerking van de Afdeling dat ter onderscheiding van artikel 7.45b alsnog in artikel 7.45a dient te worden vastgelegd dat dat artikel betrekking heeft op het basistarief, heb ik niet overgenomen. Artikel 7.45a regelt namelijk niet zozeer het wettelijk collegegeld volgens het basistarief als wel de aanspraak op het wettelijk collegegeld zelf, ongeacht het tarief. Uit artikel 7.45, eerste lid, eerste volzin, juncto artikel 7.45b, eerste lid, blijkt dat artikel 7.45a betrekking heeft op zowel het wettelijk collegegeld volgens het basistarief als het wettelijk collegegeld volgens het verhoogd tarief.

b. Bij de invoering van het collegegeldkrediet was het verhoogde collegegeldkrediet slechts bedoeld voor studenten die meer verschuldigd zijn dan het wettelijke collegegeld, omdat zij instellingscollegegeld verschuldigd zijn of studeren aan aangewezen, niet-bekostigde, opleidingen en buitenlandse opleidingen waarop de bepalingen over het wettelijke collegegeld niet van toepassing zijn. Als gevolg van dit wetsvoorstel komt daar een categorie studenten bij: de «langstudeerders», die een verhoogd bedrag aan collegegeld moeten betalen. Na de technische aanpassing die in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, staat artikel 3.16a daaraan niet in de weg. Er bestaat dan ook geen aanleiding dit artikel verdergaand aan te passen. Wel zal in de artikelsgewijze toelichting expliciet worden aangegeven, dat de wijziging van artikel 3.16a is bedoeld om ook langstudeerders in staat te stellen het verhoogde collegegeldtarief te lenen.

c. In hoeverre de voorgestelde fiscale maatregel ertoe zal leiden dat ouders hun bijdrage aan het levensonderhoud van kinderen (in relatieve zin) zullen verminderen, valt niet met zekerheid te zeggen. Een cijfermatige onderbouwing kan ik dan ook niet geven. Ik ga er vanuit dat de meeste ouders het belangrijk vinden dat hun kind een opleiding succesvol kan afronden. Mocht het toch zo zijn dat ouders vanwege de fiscale aftrekbepaling hun kind niet voor het verhoogde collegegeld financieel willen of kunnen bijstaan, dan kan de student via de weg van het collegegeldkrediet zelf in de bekostiging van het (verhoogde) collegegeld voorzien. Het maximumbedrag dat kan worden geleend is toereikend om ook het verhoogde collegegeld voor langstudeerders te financieren. De toelichting is op dit punt aangevuld.

d. De bekostigingsmaatregelen zullen op andere wijze worden gerealiseerd dan in het wetsvoorstel dat aan de Afdeling is voorgelegd, is beschreven. In verband daarmee zal de Regeling financiën hoger onderwijs worden aangepast. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

Aan de redactionele kanttekeningen is gevolg gegeven met uitzondering van de tweede kanttekening, aangezien dat de bedoeling van deze artikelleden zou wijzigen op een wijze die ik niet heb beoogd.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de onderstaande wijzigingen in het wetsvoorstel aan te brengen.

1. In artikel 7.45a, eerste lid, onderdeel a, zijn de woorden «sedert 1991» ingevoegd. Het betreft hier het herstel van een omissie. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de gegevens uit het CRIHO pas vanaf die datum volledig betrouwbaar zijn.
2. Artikel 7.45b, tweede lid, is redactioneel verbeterd. Er is geen sprake van een inhoudelijke wijziging.
3. Artikel 7.45b, derde lid, is in die zin gewijzigd, dat de daarin voorgescreven algemene maatregel van bestuur voor het nader regelen van de berekeningswijze van het aantal studiejaren, facultatief is gemaakt.
4. Artikel 7.45b, vijfde lid, is redactioneel verbeterd. Er is geen sprake van een inhoudelijke wijziging.

5. Artikel 7.48 is aangevuld met een nieuw zevende lid, dat beoogt oneigenlijk gebruik van het wettelijke regime voor opleidingen op het terrein van het onderwijs en de gezondheidszorg tegen te gaan.
6. In de WHW zal een nieuw hoofdstuk overgangsrecht worden toegevoegd. Dat blijkt uit het nieuwe onderdeel H. Voor het studiejaar 2010–2012 zullen de peildatum en de hoogte van het collegegeld om redenen van spoedeisendheid en wetgevingseconomie niet in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 worden vastgesteld, maar in dit wetsvoorstel.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

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

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de staatssecretaris van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.10 0559/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In het voorgestelde artikel 7.45, derde lid, WHW «die» vervangen door «dat» en «worden» vervangen door «wordt».
- In de voorgestelde artikelen 7.45, derde lid en 7.45b, zesde lid, WHW «uitgebreid» vervangen door «aangepast», zodat een beperking van de categorale aanwijzing ook tot de mogelijkheden behoort.
- In het voorgestelde artikel 7.45b, zevende lid, WHW de verwijzing naar «het tweede lid, onderdeel b» specificeren.
- In artikel V de aan artikel 3.16a ontleende zinsnede «het volledige wettelijke collegegeld» vervangen door: «het volledige wettelijk collegegeld.»
- In de toelichting «de vorige regering» vervangen door: vorige kabinetten.