

Vergaderjaar 1994–1995

**24 025**

## **Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op de studiefinanciering, houdende aanpassing van de collegegeldbepalingen en de afschaffing van verblijfsduurbepalingen**

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 5 april 1995

#### **Algemeen**

Met veel waardering hebben wij het verslag over dit wetsvoorstel van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gelezen. Het doet ons genoeg dat belangrijke elementen in onze voorstellen positief worden beoordeeld. Onze waardering geldt ook de indringende vragen die over andere elementen van het wetsvoorstel worden gesteld. Het lijkt ons geen eenvoudige opgave dit wetsvoorstel te beoordelen tegen de achtergrond van de recente beleidsontwikkelingen op het terrein van het hoger onderwijs. Voor de terughoudende opstelling ten opzichte van het wetsvoorstel, die wij bij de meeste fracties bespeuren, hebben wij daarom graag begrip.

Verschillende vragen hebben betrekking op de relatie van dit wetsvoorstel met de recente kabinetsvoornemens aangaande de financiering van het hoger onderwijs. Ofschoon het wetsvoorstel is ingediend vanuit de gedachte dat de inhoud los van de voorgenomen wijzigingen van het studiefinancieringsstelsel en de op iets langere termijn te verwezenlijken stelselherziening van het hoger onderwijs een positieve bijdrage aan de ontwikkeling van dat onderwijs zou kunnen leveren, achten wij het opwerpen van deze vragen begrijpelijk en ervaren ze als opbouwend van aard. Zij hebben ons in elk geval aanleiding gegeven bij gelegenheid van deze nota naar aanleiding van het verslag een nota van wijziging in te dienen. De twee belangrijkste elementen daarvan zijn een uitstel met één jaar van de beoogde datum van inwerkingtreding en een voorstel voor verhoging van het wettelijk vast te stellen collegegeld, zoals is aangekondigd in de brief van 27 januari 1995 van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, aan de voorzitter van de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1994–1995, 23 900 VIII, nr. 67). Met de genoemde voorstellen beogen wij tegemoet te komen aan essentiële onderdelen van de reacties van de zijde van de vaste commissie.

Aan het voorgestelde uitstel is daarnaast niet vreemd de inhoud van de brief van de Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU) van dezelfde datum, gericht aan de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur

en Wetenschappen. Van groot belang achten wij hoe dan ook dat door het uitstel voor de instellingen ruime gelegenheid zal ontstaan zich in te stellen op de nieuwe situatie, zoals die er door de totstandkoming van het nieuwe collegegeldregime uit komt te zien.

De collegegeldverhogingen vinden uitdrukkelijk plaats onder de voorwaarde dat de kwaliteit en studeerbaarheid van het onderwijs zulks mogelijk maakt. Dit betekent dat indien de voortgang van de verbetering van kwaliteit en studeerbaarheid – onverhoopt – aantoonbaar achterblijft bij de redelijke verwachtingen, bij wet de verhoging van de wettelijke collegegelden kan worden opgeschort. Het gaat daarbij om een systematiek van «Ja, tenzij», zoals de eerste ondergetekende op 15 februari in het debat in de Tweede Kamer over de brief van 27 januari 1995 heeft aangegeven. Om uitdrukking te geven aan deze systematiek zal de wettelijke collegegeldverhoging de komende jaren onderworpen zijn aan politieke toetsing bij gelegenheid van de behandeling van Hoofdstuk VIII van de Rijksbegroting. Wij zullen daartoe jaarlijks de Tweede Kamer informeren op basis van de rapportages van de instellingen over de voortgang van de inspanningen van de instellingen om de kwaliteit en studeerbaarheid van het onderwijs te verbeteren.

Veel vragen van de vaste commissie hebben betrekking op de koppeling die in het wetsvoorstel wordt aangebracht van het retributiebeleid aan de studiefinanciering. Met name wordt daarbij gewezen op de veranderingen die nog zullen worden doorgevoerd in het stelsel van studiefinanciering. Wij begrijpen deze zorg, die wij zien als een uitdrukking van de wens te komen tot een duurzame regeling. Naar onze overtuiging komt het onderhavige wetsvoorstel aan die wens tegemoet. Door de koppeling van het retributiebeleid aan de studiefinanciering komt een einde aan het uit elkaar lopen van deze twee regelingen. Sinds de invoering van de Harmonisatiewet is de inschrijvingsduur en daarmee de collegegeldheffing gerelateerd aan een duur van 6 jaar. Met de invoering van de C+1+2-regeling in 1991 zijn voor het recht op studiefinanciering van studenten ook andere termijnen van belang. Van de kant van de Tweede Kamer is verschillende keren gewezen op deze onevenwichtigheid. Het is een belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel dat dergelijke onevenwichtigheden worden weggenomen. Daarmee ontstaat ook meer klaarheid over de afbakening van de overheidsverantwoordelijkheid.

Bovendien hechten wij eraan te benadrukken dat als gevolg van de uitvoering van het regeerakkoord weliswaar belangrijke wijzigingen van de Wet op de studiefinanciering op stapel staan, die onlangs bij de Tweede Kamer aanhangig zijn gemaakt, maar dat deze geen gevolgen hebben voor de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde collegegeldsystematiek. Voor de collegegeldsystematiek zijn alleen de «domeingrenzen» van het stelsel van studiefinanciering (de C+3 grens en de leeftijdsgrens van 27 jaar) van betekenis. Deze worden door de uitvoering van het regeerakkoord niet gewijzigd. Ook de stelselherziening in het hoger onderwijs leidt volgens ons niet tot een aanpassing van de voorgestelde systematiek van koppeling van collegegelden aan het recht op studiefinanciering.

De relatie tussen studiefinanciering en de onderwijsretributies is ook nog om een andere reden van belang. Zoals hiervoor is aangegeven wordt bij nota van wijziging voorgesteld de collegegelden te verhogen op de wijze, uiteengezet in de meergenoemde brief van 27 januari 1995. Deze collegegeldverhoging brengt – zoals ook bij eerdere gelegenheden het geval was – de discussie met zich mee of de retributies in het hoger onderwijs niet prohibitief gaan werken op de toegankelijkheid tot dat onderwijs. Wij wijzen er met nadruk op dat het bestaande stelsel van de studiefinanciering die toegankelijkheid beoogt te waarborgen, dat wil zeggen dat de aanspraken zodanig zijn vormgegeven dat niemand door

gebrek aan financiële middelen gedwongen van een opleiding in het hoger onderwijs zal moeten afzien. Wij menen dat dit het geval is en wijzen daartoe op de drie in dit verband belangrijkste stelselkenmerken:

1. het stelsel voorziet in dekking van de onderwijsretributie, doordat deze onderdeel uitmaakt van de berekeningsgrondslag van de totale toelage;
2. het stelsel voorziet er in dat minder draagkrachtigen – waarbij ook het inkomen van de ouders bij de beoordeling wordt betrokken – aanspraak kunnen maken op aanvullende financiële steun in de vorm van schenkingen (de zogeheten aanvullende beurs);
3. in alle gevallen waarin het stelsel wordt benut om tegen redelijke voorwaarden van de overheid te lenen, wordt het risico van de lener beperkt, doordat hij niet zal worden gedwongen zijn studieschuld af te lossen, indien hij daartoe binnen vijftien jaar na de beëindiging van zijn hoger-onderwijsopleiding redelijkerwijze niet in staat zou zijn.

Het zittende kabinet wenst deze stelselkenmerken in stand te houden.

Daarnaast had een groot aantal vragen betrekking op het eigen retributiebeleid van de instellingen dat op grond van dit wetsvoorstel mogelijk wordt. De meeste vragen zijn daarbij gericht op het verkrijgen van meer helderheid en inzicht in de geboden mogelijkheden en de begrenzingen daarvan. Hieraan zullen wij in het vervolg van deze nota de vereiste aandacht geven. Het verheugt ons dat het streven naar het mogelijk maken van een eigen beleid van instellingen op dit punt in het algemeen wordt ondersteund.

## **1. Inleiding**

De leden van de PvdA-fractie stellen bij zowel de concrete voorstellen als de financiële aspecten de vraag of het verstandig is dit wetsvoorstel in behandeling te nemen, gelet op de op stapel staande wijzigingen als gevolg van het regeerakkoord.

Wij hechten er daarom aan het specifieke belang van de maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel te benadrukken. Het wetsvoorstel betekent voor alles een wijziging van de systematiek van de collegegeldheffing: het recht op deelname aan hoger onderwijs tegen betaling van een door de overheid vastgesteld collegegeld wordt beperkt tot diegenen die studiefinanciering genieten. Daarmee wordt de prioriteitsstelling in de verantwoordelijkheid van de overheid voor de toegankelijkheid tot het hoger onderwijs aangescherpt. In het stelsel van de studiefinanciering komt die verantwoordelijkheid bij uitstek tot uitdrukking. Nu komt deze prioriteitsstelling ook tot uitdrukking in de onderwijsretributies.

Een dergelijke prioriteitsstelling is gewenst om binnen de krapper wordende budgettaire kaders en bij de gestegen belangstelling voor deelname aan hoger onderwijs blijvend een zo hoog mogelijke kwaliteit van het onderwijs te kunnen garanderen.

Daarnaast heeft behandeling van dit wetsvoorstel betekenis, omdat de beleidsruimte voor de instellingen van hoger onderwijs wordt verruimd. Voor de studenten die geen studiefinanciering ontvangen, krijgen de instellingen de mogelijkheid een eigen retributiebeleid te voeren en desgewenst te komen tot differentiatie in de prijsstelling. Zulks is van belang vanwege de op titel van het gewijzigde aansprakenregime ingeboekte bezuinigingen in de begroting. Wel zijn de mogelijkheden deze bezuinigingen te compenseren door een eigen retributiebeleid enigszins beperkt in het licht van de voorgenomen collegegeldverhoging, zoals is opgemerkt in de brief aan de Tweede Kamer van 27 januari jl.

De leden van de fractie van de PvdA kunnen zich verenigen met het voorgestelde systeem van retributievrijheid ten aanzien van deeltijdse studenten, omdat de instellingen in de prijsstelling prioriteiten tot

uitdrukking kunnen brengen voor bepaalde doelgroepen. Grote twijfels hebben zij evenwel over de keuze voor de studiefinanciering als bepalende factor voor de voorgestelde retributievrijheid ten aanzien van voltijds studerenden. Deze leden wijzen daarbij op de veranderlijkheid van het stelsel en op de mogelijke differentiatie in de toekomst van de cursusduur. Zij hebben bij deze observaties vooral het oog op studenten die het einde van hun opleiding naderen en dan worden geconfronteerd met verhoogde collegegelden.

Wij stellen hier tegenover dat de keuze van het daadwerkelijk genieten van studiefinanciering als scheidslijn voor de retributievrijheid van de instellingen voor onze voorstellen een wezenlijke is. Onze afweging op dit punt luidt als volgt.

Dit wetsvoorstel vindt zijn oorsprong in de zorg om de in de loop der jaren gegroeide deelname aan hoger onderwijs en in de vraag of van de Nederlandse belastingbetaler op de langere duur het daarmee gepaard gaande offer redelijkerwijs kan worden gevegd. Die zorg is onveranderd. Echter, in de plaats van het aanscherpen van de condities voor deelname aan dat onderwijs door een wijziging van het systeem van de inschrijvingsduur, zoals in het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel was verwoord, hebben wij thans gekozen voor een regeling die rechtstreeks aansluit bij het systeem dat die jongeren beoogt te bevoordelen, die hoger onderwijs volgen als voorbereiding op hun initiële beroepsuitoefening, te weten het systeem van de studiefinanciering. Wezenlijk is tevens dat daarmee wordt gekozen voor aansluiting bij de omvang van die «bevoordeling» in termen van de duur daarvan, zoals die door de wetgever wordt vastgesteld.

Volgens het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel werd de relatie student-instelling grotendeels beheerst door een stelsel van tamelijk ingewikkelde inschrijvingsduurbepalingen. Door dat stramien thans, steunend op de zienswijze van die raad, definitief te verlaten kunnen wij de toezegging ten tijde van de behandeling van de WHW in het parlement om de Harmonisatiewet in te trekken volledig gestand doen. Bij aanvaarding van dit wetsvoorstel verandert dan ook de relatie tussen instellingen en studenten van karakter. Het beginsel dat de instelling zelf bepaalt welke prijs zij redelijkerwijs voor het onderwijs kan vragen, komt voorop te staan. Alleen de onderwijsconsument die desverlangd van overheidswege wordt bevoordeeld met studiefinanciering, betaalt de van overheidswege vastgestelde prijs. Doet de student over zijn opleiding langer dan de wetgever, die de studiefinancieringsaanspraken vaststelt, voor redelijk houdt, dan valt betrokkene terug op zijn positie als onbevoordeelde onderwijsconsument. De verantwoordelijkheden jegens elkander komen in alle gevallen beter tot uitdrukking: die van de student om zich in te spannen zo effectief mogelijk van de onderwijsvoorzieningen gebruik te maken; die van de instelling om efficiënt studeren mogelijk te maken en om een «betaalbare» prijs daarvoor te vragen.

Gelet op het voorgaande hebben wij, anders dan de leden van de PvdA-fractie, er geen moeite mee dat van een langzaam studerende student aan het einde van zijn studie – aannemende dat hij die wil afronden – een hogere prijs kan worden gevraagd dan thans nog door de auditor is verschuldigd. Evenmin vormt naar ons inzicht een probleem dat een student er voor kan kiezen geen studiefinanciering te ontvangen en de instelling benadert met de vraag welke prijs hij als «onbevoordeelde» dient af te rekenen.

Tot slot wijzen we er op dat de consequentie van onze voorstellen is dat de bevoordeling door de koppeling aan het stelsel van studiefinanciering gemiddeld een jaar langer zal duren dan thans via de bestaande inschrijvingsduurbepalingen. Uit de meergenoemde brief van de VSNU van 27 januari jl. blijkt dat de universiteiten daarmee wel moeite hebben.

Bij de leden van de PvdA-fractie rijst de vraag of het niet beter is de bedoelde korting op de rijksbijdrage als een feitelijke bezuiniging te bestempelen en de compensatiemogelijkheid in breder verband aan de orde te stellen in het kader van de discussie over de stelselherziening.

Wij verwijzen in dit verband naar ons antwoord op een bovengenoemde vraag van deze leden waarin het belang van dit wetsvoorstel wordt onderstreept, ook voor de financiële positie van de instellingen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een beschouwing over de plaats, werking en betekenis van het wetsvoorstel, dat uitgebracht is voor de publikatie van de inmiddels weer gewijzigde voorstellen tot collegegeldverhoging, ook voor de deeltijdstudenten.

Wij herinneren eraan dat het wetsvoorstel in de kern met zich meebrengt dat het recht op deelname aan hoger onderwijs tegen betaling van een door de overheid vastgesteld collegegeld wordt beperkt tot diegenen die studiefinanciering genieten. Voor andere studenten stelt het instellingsbestuur, met inachtneming van het wettelijk minimum, de hoogte van het collegegeld vast. Thans wordt daarbij – tegen de achtergrond van de in het regeerakkoord opgenomen bezuinigingen op het hoger onderwijs een verhoging van de eigen bijdrage van studerenden in de totale kosten van het hoger onderwijs wenselijk geacht. Dit als onderdeel van een totaalpakket van maatregelen, waarbij ook is voorzien in efficiëncymaatregelen van de zijde van de instellingen en waarbij aan studenten garanties worden geboden voor verbetering van de kwaliteit en studeerbaarheid van het onderwijs.

De voorgenomen verhoging van de collegegelden brengt geen wijziging aan in de in het wetsvoorstel voorgestelde systematiek om de hoogte van het collegegeld te relateren aan het ontvangen van studiefinanciering. Dat geldt evenmin voor de gevolgen van de uit het regeerakkoord voortvloeiende wijzigingen van het stelsel van studiefinanciering en de herstructurering van het hoger onderwijs. Wel betekent de voorgenomen collegegeldverhoging dat de in het wetsvoorstel opgenomen minimumtarieven eveneens moeten worden verhoogd. Een daartoe strekkende nota van wijziging is bijgevoegd.

Het streven meer evenwicht te scheppen in de financiële condities voor deelname aan het voltijdse en deeltijdse onderwijs, door feitelijke verlaging van collegegeld voor het deeltijdonderwijs mogelijk te maken – met inachtneming van een minimumtarief – wordt daardoor niet gewijzigd. In de nota van wijziging is gekozen voor een eenmalige verhoging van het minimumtarief voor het deeltijdonderwijs (van f 750 naar f 1250), omdat dat minimum nog aanzienlijk lager is dan het bestaande tarief van f 1700. Op die wijze wordt ook voorkomen dat de wettelijk vereisten hier een grillig verloop gaan vertonen, waarop door verschillende fracties is gewezen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar een overzicht van cumulatieve effecten van het onderhavige voorstel in combinatie met de voorstellen uit onze brief van 27 januari jl.

In onderstaand overzicht zijn de wettelijke collegegeldtarieven opgenomen vanaf het studiejaar 1996–1997. Hierbij is rekening gehouden met een jaar uitstel van de invoering van het onderhavige wetsvoorstel.

Studiejaar	wettelijk vast voltijd (recht SF)	wettelijk minimum voltijd (geen SF)	wettelijk minimum deeltijd	minimum examengeld extraneus
1996–1997	2 400	2 400	1 250	–
1997–1998	2 575	2 575	1 250	–
1998–1999	2 750	2 750	1 250	–

Ter vergelijking hierbij tevens de bestaande regeling:

Studiejaar	voltijd	auditor	deeltijd	extraneus
1995-1996	2 250	3 150	1 700	1 300

De leden van de fractie van D66 misten in de memorie van toelichting een fundamentele benadering van de vraag of verruiming van het retributiebeleid wenselijk is, welke vormen daarin mogelijk zijn en waarom gekozen is voor een beperkte verruiming door een ondergrens te stellen voor het door instellingen te heffen collegegeld.

Het beleid van de regering is gericht op grotere zelfstandigheid van de instellingen van hoger onderwijs. De verruiming van het retributiebeleid past in het streven naar meer «integraal management» in de bedrijfsvoering van de instellingen. Een eigen retributiebeleid kan bijdragen aan de afstemming van taken en middelen binnen de instelling. Tevens kan dit een prikkel leveren tot doelmatigheidsverbetering, doordat in de hoogte van het door de instelling vastgestelde collegegeld ook verschillen in de kosten van het onderwijs tot uitdrukking kunnen komen.

Gekozen is voor een beperkte retributievrijheid, die alleen betrekking heeft op studenten die geen studiefinanciering genieten. Daarbij is doorslaggevend geweest dat bij een volledige (ongeclausuleerde) retributievrijheid de verantwoordelijkheid van de overheid voor de toegankelijkheid van het onderwijs onvoldoende gestand kan worden gedaan. Tevens dient te worden bedacht dat een volledige retributievrijheid een aanzienlijke complexiteit zou scheppen voor de uitvoering van de Wet op de studiefinanciering (WSF) als gevolg van de doorwerking in het maandbudget van studenten.

Daarnaast is overwogen dat volledige retributievrijheid ook kan leiden tot een onverantwoorde verlaging van tarieven door instellingen. Wij hebben daarbij het oog op de effecten van concurrentie tussen de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs onderling en tussen bekostigde instellingen en particuliere instellingen. Om deze redenen is er voor gekozen de retributievrijheid van instellingen te beperken door het stellen van een ondergrens. Het is dus niet zoals de leden van de fractie van D66 menen een kwestie van «loslaten en vasthouden», maar van het zoeken naar de juiste ijkpunten binnen de gekozen uitgangspunten.

De leden van de fractie van D66 kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de groep van niet-studiefinancieringsgerechtigden (niet-SF-gerechtigden) nu door een samenloop van omstandigheden, namelijk verruiming van de retributiebeleid voor deze groep en collegegeldverhoging van f 500 naar aanleiding van de brief van 27 januari jl., een zware last krijgt te dragen. Ofschoon de brief van 27 januari jl. wel refereert aan de samenloop, is het deze leden onduidelijk hoe de regering zich op dit punt opstelt.

Wij merken op dat in de brief van 27 januari jl. wordt aangegeven dat door deze samenloop de retributievrijheid van de instellingen in de praktijk enigzins wordt beperkt. Daarmee is aangegeven dat de effecten van beide maatregelen niet eenvoudig bij elkaar kunnen worden opgeteld. Een op grond van marktoverwegingen door een instellingsbestuur vastgesteld collegegeld zal niet altijd navenant kunnen worden verhoogd als het wettelijk vastgestelde tarief wordt verhoogd: de markt zou dat niet dragen. Het is om deze reden dat in de genoemde brief wordt opgemerkt dat de onder titel van het gewijzigde aansprakenregime ingeboekte bezuinigingen ten dele het karakter hebben gekregen van een efficiencykorting. Waar wel sprake is van zwaardere lasten gaan wij voorts uit van de veronderstelling dat de zwaardere financiële last niet over de hele groep van niet-SF-gerechtigden gelijkelijk verdeeld zal worden, doordat de

voorgestelde retributievrijheid instellingen in staat stelt om in hun prijsstelling te differentiëren.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe in het voorliggend wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor studeerbaarheid, toegankelijkheid en rendement wordt verdeeld, en hoe de onderlinge samenhang tussen die drie thema's vorm krijgt. Zij vragen zich af of met het wetsvoorstel geen sprake is van sturing van kwaliteit en rendement via de studiefinanciering.

Wij wijzen erop dat het wetsvoorstel de verantwoordelijkheidsverdeling voor studeerbaarheid, toegankelijkheid en rendement ongewijzigd laat. Studeerbaarheid en rendement blijven de verantwoordelijkheid van de instelling en krijgen met de voorgenomen verhoging van het collegegeld een nieuw accent. In het kamerdebat naar aanleiding van onze brief van 27 januari jl. hebben we aangegeven dat de voorgenomen collegegeldverhoging doorgang vindt, tenzij zou blijken dat de studeerbaarheid en kwaliteit van het onderwijs niet voldoende zou zijn. Met handhaving van de afgesproken bezuiniging, zullen de collegegeldverhoging en de studeerbaarheid en kwaliteit van het onderwijs elk jaar onderwerp zijn van politieke toetsing. Wij verwijzen in dit verband ook naar de inleidende opmerkingen aan het begin van deze nota.

De toegankelijkheid, in die zin dat iedere jongere met toereikende capaciteiten moet kunnen studeren, ongeacht de financiële positie van zijn of haar ouders, blijft ten principale de verantwoordelijkheid van de overheid. Het wetsvoorstel scherpt deze primaire verantwoordelijkheid van de overheid verder aan door de koppeling van het wettelijke collegegeld aan het genieten van studiefinanciering. Deze koppeling betekent niet dat sturing van kwaliteit en rendement via de studiefinanciering aan de orde is. Voor de programmering van instellingen vormt immers in de allereerste plaats de wettelijk vastgelegde cursusduur het uitgangspunt. Programma's moeten door studenten binnen de cursusduur tot een goed einde kunnen worden gebracht. Daarop is ook de studiefinanciering afgestemd, in de zin dat voor de duur van de cursus studiefinanciering in de vorm van een gemengde toelage ter beschikking wordt gesteld. Maar studiefinanciering wordt daardoor niet bepalend voor de onderwijsprogrammering.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een nadere toelichting op de stelling dat voorliggend wetsvoorstel een stap zou zijn in de richting van een vouchersysteem.

Wij benadrukken dat het niet de bedoeling was in de memorie van toelichting de indruk te wekken dat het onderhavige wetsvoorstel een stap in de richting van een vouchersysteem betekent. In de memorie van toelichting is ingegaan op het vouchersysteem, omdat daar in discussies over het afbakenen van de financiële verantwoordelijkheid van de overheid vaak misverstanden over bestaan. Wat in de memorie van toelichting wordt betoogd is dat het vouchersysteem, zoals dat sinds het HOOP 1988 regelmatig opgeld doet in de discussies over het hogeronderwijsbeleid, een beleidsinstrument is waarmee een aantal doelstellingen kan worden gediend. Het vouchersysteem wordt als zodanig dikwijls vergeleken met een soort «strippenkaart». Die doelstellingen kunnen echter ook op andere wijze worden vormgegeven. Dat was ook de hoofdlijn van de brief over het vouchersysteem die op 5 november 1992 aan de Tweede Kamer is gezonden. Daarin is aangegeven dat de meeste van de doelstellingen die worden verbonden met een vouchersysteem, nastrevenswaardig zijn, maar dat het bij de verdere verwezenlijking daarvan niet noodzakelijk is om in de termen van een vouchersysteem te denken. Het gaat dan om het bevorderen van flexibele leerwegen, differentiatie in het onderwijsaanbod, versterken van de consumentensoevereiniteit en de afbakening van de financiële verantwoordelijkheid van

de overheid voor deelname aan het hoger onderwijs. In die brief is geschetst hoe bij de verwezenlijking van de consumentensoevereiniteit en de afbakening van de aanspraken op financiële ondersteuning vanwege de overheid de nodige voortgang is geboekt.

Aan één van de doelstellingen die worden verbonden met het voucher-systeem – het beter beheersen van de aanspraken van burgers op financiële ondersteuning van de overheid voor de deelname aan hoger onderwijs – wordt met dit wetsvoorstel een bijdrage geleverd. Dat is echter niet zo zeer een stap in de richting van een vouchersysteem. Het geeft juist aan dat een vouchersysteem voor het beheersen van dergelijke aanspraken niet nodig is.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering de relatie tussen voorliggend wetsvoorstel en de voorstellen voor het hoger onderwijs, uiteengezet in de brief van 27 januari jl., nader uiteen te zetten.

De leden van de RPF-fractie vragen de regering aan te geven hoe het wetsvoorstel moet worden gezien in relatie tot de discussies over de beoogde collegegeldverhogingen en herstructurering van het onderwijs.

Wij verwijzen deze leden naar onze hiervóór gegeven antwoorden op vragen van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen – lettende op de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel en het verschil tussen dit wetsvoorstel en de versie die aan de Raad van State is voorgelegd – of een nieuwe adviesaanvraag aan die raad niet in de rede had gelegen.

Wij hebben die vraag onder ogen gezien, doch uiteindelijk besloten geen nieuwe adviesaanvraag te doen. Daarbij konden we niet uitsluiten dat de Raad van State naar aanleiding van het thans aanhangige wetsvoorstel behartenswaardige opmerkingen zou hebben kunnen maken. Daar staat evenwel tegenover dat wij ons de kern van de bedenkingen van de raad tegen de gekozen uitwerking van de belangrijkste beweegredenen voor het wetsvoorstel – die onveranderd zijn – hebben aangetrokken en op basis van de suggesties van de raad een nieuwe uitwerking hebben gegeven. Een nieuwe adviesaanvraag kan dus met evenveel recht overbodig worden geacht, te meer daar de Raad in zijn advies aangeeft de doelstellingen van het aan hem voorgelegde wetsvoorstel te kunnen billijken. Gelet op onze wens om thans de voortgang mogelijk te maken van wat wij essentiële verbeteringen achten, hebben wij afgezien van een hernieuwde adviesaanvraag.

## **2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

De leden van de PvdA-fractie vragen in relatie tot de ruimte die de instellingen krijgen om een actief doelgroepenbeleid te voeren om welke doelgroepen het dan in het bijzonder gaat. Ook vragen de leden welke veronderstellingen worden gehanteerd bij de uitspraak dat in ieder geval voorkomen moet worden dat studenten vanuit financiële overwegingen niet langer voor het deeltijdse onderwijs kiezen. In dit verband vragen zij zich af wat het effect is op voltijdse studenten die nu met een forse verhoging van het collegegeld geconfronteerd worden. De leden merken op dat het op zich wenselijk kan zijn wanneer zij in toenemende mate kunnen kiezen voor een afronding van de studie in deeltijd, maar merken op dat dit voor de desbetreffende instelling negatief kan uitwerken in de inkomsten.

Ten aanzien van het doelgroepenbeleid merken wij op dat dit in beginsel een zaak is van de instellingen. De instellingen krijgen de mogelijkheid een eigen retributiebeleid te voeren en desgewenst te komen tot differentiatie in de prijsstelling. Zij kunnen daarbij zowel sociaal-economische als onderwijskundige overwegingen (bijv. studieduur) een rol laten spelen. Wel zal dat beleid – zoals in de memorie



van toelichting is vermeld – aandacht moeten krijgen in de aangekondigde evaluatie van de gevolgen van dit wetsvoorstel. Deze leden verwijzen wij ter zake nog naar ons antwoord in paragraaf 3 (ondergrens collegegelden) op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks.

De veronderstellingen die worden gehanteerd bij de uitspraak dat in ieder geval voorkomen moet worden dat studenten vanuit financiële overwegingen niet meer voor het deeltijdonderwijs kiezen, vinden hun basis in onze ambitie om de deelname aan dat onderwijs te stimuleren. Verondersteld wordt dat als de prijs voor het deeltijdonderwijs onvoldoende concurrerend is ten opzichte van de prijs van het voltijdse onderwijs, het huidige deelnameniveau van het deeltijdonderwijs zal dalen en studenten zullen kiezen voor deelname aan het voltijdse onderwijs, temeer wanneer zij nog rechten kunnen laten gelden op studiefinanciering. Om deze reden is er in dit wetsvoorstel voor gekozen voor deeltijds studerenden een lage ondergrens voor het collegegeld te hanteren. Deze verhouding tussen de beide soorten van collegegeld blijft in stand, aangezien in de bijgevoegde nota van wijziging wordt voorgesteld het wettelijke collegegeld voor voltijds onderwijs en het minimum collegegeld voor deeltijdonderwijs structureel met een zelfde bedrag te verhogen. Voor voltijdse studenten vallen dan ook geen bijzondere effecten te verwachten. Bovendien verschaft het wetsvoorstel de instellingen juist de instrumenten om eventuele negatieve gevolgen voor de financiering van een verschuiving van voltijds naar deeltijdonderwijs zelf te ondervangen.

Zoals eerder aangegeven, achten wij stimulering van de deelname aan het deeltijdonderwijs gewenst en is om die reden ook gekozen voor een lager wettelijk minimum collegegeld, vergeleken met het bestaande vast tarief. In de begroting is een bedrag van f 15 miljoen aan middelen gereserveerd om instellingen te compenseren voor inkomstenderving die kan ontstaan, indien de instellingen een lager collegegeld vaststellen dan het thans bestaande.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar een nadere uitwerking van de uitbreiding van het deeltijdonderwijs in relatie met het werkterrein van de Open Universiteit.

Wij stellen voorop dat het werkterrein van de Open Universiteit zich uitstrekt tot het hoger afstandsonderwijs. Het hoger afstandsonderwijs heeft betrekking op het verzorgen van niet intramuraal onderwijs, hetgeen met zich meebrengt dat de OU-studenten thuis en in een zelf te bepalen tempo het aangeboden onderwijs verwerken. Deze vorm van onderwijs trekt een eigen groep studenten aan. Bovendien blijkt slechts een beperkt deel van deze studenten geïnteresseerd in het volgen van een volledige opleiding, zulks in tegenstelling tot de praktijk in het deeltijdonderwijs. Wij merken voorts op dat er van meet af aan tussen de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs en de Open Universiteit en tussen de particuliere onderwijsinstellingen en de Open Universiteit een zekere concurrentie bestaat bij het aantrekken van studenten die deeltijdonderwijs wensen te volgen. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen wijzigingen. Wij zijn dan ook van mening dat er geen uitholling van het werkterrein van de Open Universiteit zal optreden. Niettemin zullen wij deze kwestie graag meenemen in de in de memorie van toelichting aangekondigde evaluatie van de resultaten van dit wetsvoorstel. Wij zeggen ook toe na aanvaarding van dit wetsvoorstel met de desbetreffende instellingen ook afspraken te zullen bevorderen met betrekking tot de rapportage over hun retributiebeleid.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre het gedeeltelijk autonome retributiebeleid van de instellingen zich verdraagt met het door het kabinet gesloten akkoord met de universiteiten en hogescholen. Ze

wijzen er daarbij op dat deeltijdse en voltijdse studenten voor het collegegeld gelijkgesteld worden.

Wij stellen voorop dat er wat betreft de voltijdse en deeltijdse studenten een verschil in hoogte van collegegeld gehandhaafd blijft. Voorts wijzen wij er op dat de verhoging van het collegegeld, zoals in het akkoord met de instellingen genoemd, het vrijgeven van de hoogte van het collegegeld voor niet-SF-gerechtigden niet in de weg staat. Wel wordt de retributievrijheid door de collegegeldverhoging in praktische zin enigszins ingeperkt, zoals al was opgemerkt in de brief van 27 januari jl.

De leden van de CDA-fractie stellen los van het voorgaande de procedurele vraag of behandeling van het wetsvoorstel zinvol is wanneer het gesloten akkoord op korte termijn tot nieuwe wetwijziging moet leiden.

Eerder hebben wij uiteen gezet dat dit wetsvoorstel beoogt maatregelen te treffen die hun uitwerking dienen te hebben naast de nieuwe beleidsvoornemens van dit kabinet aangaande het hoger onderwijs en de studiefinanciering. Dat uitgangspunt handhaven wij. Doch aangezien het door deze leden genoemde akkoord over de verhoging van de collegegelden daadwerkelijk is gesloten, ligt het voor de hand de wettelijke uitwerking daarvan thans aan beide kamers der Staten-Generaal voor te leggen bij wege van nota van wijziging op dit wetsvoorstel. Daarmee wordt tevens langs een zo direct mogelijke weg een maximum aan duidelijkheid verschaft over de hoger-onderwijsretributies. Voortzetting van de behandeling van dit wetsvoorstel lijkt ons dus aangewezen.

Wij delen niet de mening van de leden van de CDA-fractie, dat te gemakkelijk voorbij zou worden gegaan aan de opmerkingen van de Raad van State in termen van te verwachten effecten van het beoogde beleid. Integendeel, het advies van de Raad droeg wezenlijke bouwstenen aan voor de herziening van het wetsvoorstel. Wij willen overigens aandacht vragen voor het gegeven, dat elk (wets)voorstel dat nieuwe vrijheidsgraden schept op enig bestuurlijk niveau van de besluitvormers vraagt om te gaan met marges van onzekerheid. Juist ervan af te zien iets vanuit de rijksoverheid te regelen, maar elders te beleggen, brengt dit met zich mee. Met andere woorden: het vragen van te veel zekerheid ex ante over de effecten van deregulerings- of decentralisatievoorstellen verdraagt zich niet goed met de aard van die voorstellen zelf.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens naar de financiële effecten van de tot en met 1993 in de WSF genomen maatregelen.

Wij moeten het antwoord hierop vooralsnog schuldig blijven. Een totaaloverzicht is om de navolgende redenen niet te geven.

Een maatregel als invoering van de C+1+2-regel in de WSF vanaf studiejaar 1991/1992 is pas ten volle te beoordelen is na een jaar of 9, want ook van studies met een cursusduur van 4 jaar loopt de eerste C+1-periode pas af aan het eind van studiejaar 1995/1996. Dan zijn er de gedragseffecten van de verschillende maatregelen die niet goed per maatregel toerekenbaar zijn. Hoe immers valt het effect van de 27-jaargrens op het studietempo toereikend te onderscheiden van dat van de invoering van de C+1-grens aan de gemengde toelage? Het gegeven dat in de beleidsevaluatie de verschillende wijzigingen in het WSF-arrangement in verschillende mate kwantificeerbaar zijn, is ondervangen in het van jaar tot jaar voortschrijdende karakter van de begroting. Waar mogelijk en zinvol wordt de Kamer steeds verslag gedaan van de invoering en de effecten van beleidsmaatregelen. Daaronder is het financiële aspect steeds begrepen. Met het oog daarop hebben wij dan ook de nodige onderzoeksactiviteiten uitgezet om, in lijn met eerdere uitspraken in de Tweede Kamer, tot rapportages te komen. Dat geldt ook bij de invoering van de studievoortgangscntrole, waarbij al wel vrij snel

iets te zeggen valt over de relevante volumina. Daarover valt in dit kader te vermelden dat er naar de stand van de kennis medio januari 1994 sprake was van omzetting van beursbedragen in leenbedragen bij ruim 17 000 studenten, tot een totaalbedrag van iets meer dan f 96 miljoen per jaar.

Met genoeg stellen wij vast dat de leden van de CDA-fractie de schets van de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel in de memorie van toelichting herkennen, en de afschaffing van de verblijfsduurbepalingen zien als resultante van het met de Tweede Kamer gevoerde overleg.

De leden van de CDA-fractie koppelen vervolgens hun instemming met de voorstellen rond de verblijfsduurbepalingen aan de gedachte dat de C+1+2-formule in de WSF gehandhaafd blijft.

Wat ons betreft zal de WSF ruimte blijven laten voor een C+3-periode met studiefinanciering, zij het dat na ommekomst van het aantal maanden dat overeenkomt met C er sprake zal zijn van integrale lening. Dit betekent geen wijziging in de omvang van de voorgestelde retributievrijheid. Voorts wijzen wij er op dat – anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen – met de voorgenomen wetswijzigingen, zoals die nu bij de Staten-Generaal aanhangig zijn, goed vast te stellen valt, wat de koppeling van een wettelijk beschermd collegegeldtarief aan ontvangen van studiefinanciering betekent.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat voorstellen voor collegegeldverhogingen in relatie tot het wetsvoorstel, voor deeltijdstudenten grillig kunnen uitpakken, dat wil zeggen een fluctuatie van f 1 700 thans, f 750 in 1995–1996 en in drie stappen een verhoging naar f 1 250 in de daarop volgende jaren. «Is de regering van mening», vragen deze leden, «dat deze weg de goede is?» Wij stellen voorop dat de collegegeldverhogingen tot uiteindelijk f 500 voor alle studenten zal gaan gelden, zowel in het voltijdse als het deeltijdonderwijs. Op deze wijze blijven de in het wetsvoorstel beoogde meer evenwichtige verhoudingen in de deelnamecondities voor voltijdse en deeltijdse studenten in stand. Met deze leden zijn we daarbij van mening dat voorkomen moet worden dat de interferentie van de collegegeldverhoging met dit wetsvoorstel leidt tot fluctuaties in de hoogte van het deeltijdcollegegeld. Wij verwijzen de leden van de VVD-fractie daarom naar ons in de voorgaande paragraaf op dit punt gegeven antwoord aan de leden van de CDA-fractie, zomede naar de bijgevoegde nota van wijziging.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de recente voorstellen met betrekking tot de verhoging van het collegegeld niet juist zullen leiden tot een afname van deelnemers aan deeltijdstudies en een grotere druk op het gebruik van studiefinanciering leggen, waardoor juist een omgekeerd effect wordt bereikt.

Het gevaar dat sprake zal zijn van het omgekeerde effect waarbij deeltijdstudenten over zullen stappen naar voltijds onderwijs, zal naar verwachting gering zijn, omdat ook daar de collegegelden worden verhoogd. Daarnaast zal met name in het voltijdse onderwijs sprake zal zijn van een aanscherping van de condities voor studerende. Te denken valt aan de prestatiebeurs als opvolger van de studievoortgangscontrole.

De leden van de VVD-fractie vragen een uiteenzetting over het ontbreken van een minimumgrens voor de bijdrage van extraneï in tegenstelling tot die voor de huidige «auditoren».

De extraneï onderscheiden zich van andere niet-SF-gerechtigden in die zin dat ze slechts kunnen deelnemen aan tentamens en examens van een opleiding en gebruik kunnen maken van de inrichting en verzamelingen van de instelling, zoals bibliotheken. De vaststelling van de vergoeding voor deze diensten behoort tot de beheerstaken van het instellingsbestuur

en dient in het kader van het integraal management te geschieden. Met betrekking tot de examengelden voor extraneï bestaat volgens ons de ruimte de retributievrijheid ongeclausuleerd voor te stellen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het de regering voorstelbaar voorkomt dat de instellingen tot kostendeekkende collegegelden komen en of de regering daarbij maximumtarieven heeft overwogen.

Vanuit de idee van integraal management door de instellingsbesturen hebben wij niet overwogen maximumtarieven vast te stellen. De instellingsbesturen dienen zelf alle factoren – waaronder mogelijk ook hun concurrentiepositie – te wegen die zij dienstbaar achten bij de vaststelling van het instellingscollegegeld, met inachtneming van de minimumtarieven. Het wetsvoorstel maakt het daarbij mogelijk voor de instellingsbesturen te komen tot een differentiatie van het collegegeld. Wij achten het daarom niet waarschijnlijk dat instellingen over de hele linie kostendeekkende tarieven zullen vaststellen, hoewel dat in het geval zich een koopkrachtige vraag manifesteert, wel voor de hand ligt.

De leden van de VVD-fractie vragen of de instellingen op grond van het onderhavige wetsvoorstel ook de mogelijkheid hebben om de hoogte van het collegegeld per afzonderlijke studierichting vast te stellen.

Het antwoord luidt bevestigend. Naar onze opvatting brengt de retributievrijheid ook mee dat de instellingen kunnen differentiëren per categorie van studenten. Ook kunnen de instellingen de retributie voor verschillende «leerjaren» laten verschillen. Een en ander zullen zij nader in hun reglementen kunnen aangeven.

De leden van de fractie van de VVD geven vervolgens aan begrip te hebben voor de keuze van de koppeling van het genieten van studiefinanciering aan het recht om tegen een van overheidswege vastgesteld collegegeld te kunnen studeren, doch ook voor mogelijke bezwaren daartegen oog te hebben. Zij halen de brief van de VSNU van 27 januari jl. aan en concluderen dat de gezamenlijke universiteiten voorstander zijn van een rechtstreekse koppeling van het gebruik van onderwijsvoorzieningen aan de hoogte van het collegegeld.

In feite zijn de gezamenlijke universiteiten, blijkens de brief van de VSNU, voorstander van het maken van een begin met een discussie die zou moeten uitmonden in volledige retributievrijheid voor de instellingen.

Wij interpreteren de vraag van deze leden daarom aldus, dat wordt gevraagd of wij verdergaande stappen in de richting van volledige retributievrijheid aan de zijde van de instellingen hebben overwogen.

Het antwoord luidt dat wij hebben nagedacht over meerdere varianten, waaronder een stelsel van volledige retributievrijheid. In ons eerdere antwoord op vragen van de fractie van D66 zijn wij op onze overwegingen dienaangaande ingegaan. In aanvulling daarop merken wij over het alternatief van volledige retributievrijheid hier nog het volgende op.

Een keuze voor volledige retributievrijheid voor instellingen voor hoger onderwijs lijkt ons op zichzelf niet uitgesloten, doch voor terugtreden van de overheid op dit punt hebben wij niet de ruimte gevonden. En ook niet willen vinden. Dit heeft alles te maken met de perceptie van het stelsel van studiefinanciering en de betekenis die daaraan in ons bestel moet worden toegekend. De VSNU noemt dat stelsel «instabiel». De aan het woord zijnde leden en die van de PvdA-fractie uiten zich in gelijke bewoordingen. Wij nemen van die kwalificatie afstand. Zij mist feitelijke grondslag; sedert 1991 is aan de buitengrenzen van het stelsel – dat wil zeggen de totale periode waarvoor een bepaalde vorm van studiefinanciering bestaat – niet getornd. De als pijnlijk ervaren bezuinigingen op het stelsel, die naar verwachting het gevolg zullen zijn van het op grond van het regeerakkoord invoeren per 1 september aanstaande van de zogeheten prestatiebeurs, maken ook dat stelsel op zichzelf niet

instabiel. Wij zien het stelsel als middel bij uitstek om van overheidswege te blijven waarborgen dat jongeren in beginsel de opleiding kunnen volgen die het best bij hun ambities en mogelijkheden past. Dat stelsel representeert in de kern van de zaak ook de reden dat onze samenleving bereid is jaarlijks een relatief omvangrijk gedeelte van de algemene middelen aan het hoger onderwijs uit te geven. Woorden van deze strekking hebben wij hiervoor ook geschreven in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie. De wetgever bepaalt bovendien niet alleen de omvang maar ook de reikwijdte van het studiefinancieringsstelsel.

Van belang voor de keuze voor koppeling van de wettelijke collegegelden aan ontvangers van studiefinanciering is voorts dat de onderwijsbijdrage volgens artikel 12 van die wet deel uitmaakt van het studiefinancieringsbudget. Wijzigingen in de retributie voor het hoger onderwijs hebben dus rechtstreekse gevolgen voor de uitgavenverplichtingen van het Rijk. Dit betekent dat zo lang als de wetgever blijft opteren voor de instandhouding van studiefinanciering ten behoeve van voltijds studerende jongeren in het hoger onderwijs, de vaststelling van die onderwijsretributie niet kan worden overgelaten aan organen of instellingen die geen rechtstreekse verantwoordelijkheid dragen voor 's Rijks uitgaven.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of uit een oogpunt van beperking van administratieve lasten de gegevensverzameling en -verstrekking niet beter door de instellingen kan worden gedaan.

Aan het wetsvoorstel zijn verschillende veranderingen in de administratieve sfeer verbonden. In de eerste plaats is er het gegeven dat migratie tussen instellingen van hoger onderwijs mogelijk is, hetgeen enigerlei centrale voorziening vergt om benutting van rechten binnen te stellen grenzen toereikend te kunnen meten. Dat geldt te meer nu wordt voorgesteld te kiezen voor een koppeling aan de benutting van de WSF. Het vrij omvangrijke informatieverkeer tussen instellingen en het Centraal register inschrijving hoger onderwijs over de vraag of er nog recht bestaat op inschrijving als student in het hoger onderwijs komt te vervallen en wordt vervangen door een maandelijks melding door de Informatie Beheer Groep (IBG) van de veranderingen in de WSF-bestanden voor zover relevant voor de desbetreffende instelling. Dit betekent per saldo een vereenvoudiging van het administratieve verkeer. Voorts vindt er bij de inschrijvingscontrole ook telkenjare een naast elkaar leggen en vergelijken van gegevens plaats, waardoor, bij beperking van de administratieve last, een verbeterde administratie van rechten en plichten van studerende tot stand komt, zowel bij de instellingen als bij de IBG.

De leden van de VVD-fractie wijzen vervolgens op beperking van de studiefinancieringsduur als vastgelegd in het regeerakkoord en vragen zich tegen die achtergrond af of het onderhavige wetsvoorstel, dat immers de inschrijvingsduur niet meer als maatstaf neemt, nog wel een vereenvoudiging is.

Wij menen dat een deel van het antwoord op dit vraagpunt van deze leden is vevat in het wetsvoorstel voor de invoering van een prestatiebeurs in het hoger onderwijs (kamerstukken II, 1994-1995, 24 094). Daaruit moge blijken dat weliswaar de duur van de gemengde toelage, uit de C+1+2-formule die aan de WSF ten grondslag ligt, van C+1 wordt beperkt tot C, maar dat de leenoptie van 2 jaren wordt verlengd naar 3 jaren. Zo blijft er sprake van een stabiele en eenvoudig inzichtelijke randvoorwaarde.

Terecht stellen de leden van de VVD-fractie vast, dat de periode van wettelijk beschermd collegegeld met een jaar wordt verlengd ten opzichte van hetgeen zou gelden als de inschrijvingsduur zou zijn gehandhaafd als regelgrens. Dit is een direct gevolg van de keuze voor het genieten van

studiefinanciering als maatstaf, nu de bezwaren tegen de inschrijvingsduur als zodanig van dien aard zijn, dat het wenselijk is dat instrument te laten vervallen.

Wanneer zal de eerste evaluatie van het verruimde retributiebeleid plaatsvinden, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het antwoord op die vraag hangt af van de nog te maken afspraken hierover met de instellingen. Wij kunnen daarover dus nog geen uitsluitend bieden. Wel gaan wij er van uit dat ons signalen zullen bereiken in het geval zich – onverhoopt – duidelijke problemen voordoen. De Tweede Kamer zullen wij dan vanzelfsprekend inlichten.

De leden van de fractie van D66 vragen om een nadere uitleg over de mogelijkheden van het ontplooiën van initiatieven gericht op nieuwe doelgroepen, met name in het buitenland, aangezien de collegegelden, onder andere door de ondergrens, hoger zullen uitvallen dan in het buitenland gebruikelijk is.

Wij wijzen er op dat de hoogte van het collegegeld in de ons omringende landen een gemengd beeld te zien geeft. De door instellingen vastgestelde tarieven zullen voor studenten van buiten de EU/EFTA-landen, want dat is de categorie waarom het hier alleen gaat, waarschijnlijk niet hoger uitvallen dan de collegegelden die de universiteiten in Groot-Brittannië vragen. In Duitsland en Frankrijk liggen de tarieven lager. Voor de Nederlandse situatie wordt er echter van uitgegaan dat de instellingen voor deze buitenlandse studenten ook opleidingen «op maat» kunnen aanbieden, waarvoor dan ook concurrerende tarieven kunnen worden gevraagd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of een analyse is gemaakt van de oorzaken van het toenemen van het aantal mensen dat voor een «ondoelmatige leerweg» kiest. In de memorie van toelichting op de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB – kamerstukken 23 778) stelt de regering dat voor sommige groepen de leerweg mbo-hbo van groot belang kan zijn, en daarom niet bij voorbaat moet worden dichtgeschroeid. Kan dat niet ook voor de weg (propedeuse-)hbo-wo gelden?

Voor een analyse van de oorzaken van het aantal mensen dat voor een «ondoelmatige leerweg» kiest, willen wij korthedshalve verwijzen naar de resultaten in het rapport dat in januari jl. door de commissie «Leerwegen in en na het voortgezet onderwijs» onder de voorzitterschap van de heer Kemner is gepubliceerd. Dit rapport is aan de voorzitter van de Tweede Kamer gezonden bij brief van 25 januari 1995.

Bij de behandeling van hoofdstuk VIII van de rijksbegroting 1994 en het ontwerp-HOOP 1994 is benadrukt dat de prioriteit van de overheid ligt bij het verschaffen van de mogelijkheid aan een ieder die daarvoor geschikt is, om in ieder geval één opleiding in het hoger onderwijs te volgen tegen een gereduceerd tarief. Vanuit dit uitgangspunt is aangegeven dat de mogelijkheden van studenten om een volledige wo-opleiding op een volledige hbo-opleiding te stapelen, in termen van recht op studiefinanciering en recht op het lagere collegegeldtarief, worden ingeperkt. Een eerdere overgang naar het wo op basis van een propedeuse hbo verdient vanuit de optiek van de student de voorkeur, aangezien voor de overstap van hbo naar wo geen extra studiefinanciering ter beschikking wordt gesteld.

De leerweg mbo-hbo is van een andere orde dan de stapeling hbo-wo. De leerweg mbo-hbo biedt mbo-opgeleiden die daarvoor geschikt zijn, de mogelijkheid om alsnog toegang te verkrijgen tot een opleiding in het hoger onderwijs. Daar komt bij dat het mbo een alternatief op de laureaat via het havo kan bieden voor leerlingen die beter leren via het beroepsgerichte onderwijs. Om deze reden zullen er, zoals ook aangegeven in de

memorie van toelichting op de WEB, geen al te grote belemmeringen mogen ontstaan in de doorstroom van mbo'ers naar het hbo.

De leden van de RPF-fractie verzoeken om een nadere toelichting op de keuze van de regering om het recht op studiefinanciering te hanteren als maatgevend criterium voor de bepaling van de hoogte van het collegegeld. Op grond van welke overwegingen is het gerechtvaardigd dat studenten die van dezelfde onderwijsvoorzieningen gebruik maken, niet allen gelijk worden behandeld voor zover het de bijdrage aan de kosten van het onderwijs betreft? Welke alternatieve collegegeldmaatregelen zijn door de regering overwogen en waarom is daar niet voor gekozen?

Wij hebben om verschillende redenen gekozen om het daadwerkelijk genieten van studiefinanciering te hanteren als maatstaf voor de reikwijdte van de voorgestelde retributievrijheid van instellingen. In de eerste plaats omdat dit de verantwoordelijkheid van de overheid voor de toegankelijkheid van het onderwijs nadrukkelijker markeert: die betreft immers bij uitstek de studenten met studiefinanciering. Nu komt deze prioriteitsstelling ook tot uitdrukking bij de vaststelling van de hoogte van het wettelijk collegegeld. Vanuit de positie van de individuele student bezien zijn collegegelden en studiefinanciering bovendien beide van direct belang voor zijn of haar financiële positie. Ook dit gegeven vormt een reden om beide in samenhang te bezien.

Voorts hebben wij – zoals wij ook tot uitdrukking hebben gebracht in het nader rapport – bij onze afweging het advies van de Raad van State zwaar laten wegen. Wij zijn thans met de raad van opvatting dat voor de effectiviteit van het beleid geen nieuwe grenzen behoeven te worden gecreëerd in de sfeer van de inschrijvingsduur, naast de grenzen die reeds bestaan in het stelsel van studiefinanciering. In het oorspronkelijke wetsvoorstel waren dergelijke grenzen wel opgenomen.

Dit laatste geeft al aan dat in het proces tot nu toe verschillende collegegeldmaatregelen zijn overwogen. Een door de Onderwijsraad gesuggereerde maatregel waarbij sprake is van een progressief hoger collegegeld naarmate men langer studeert, is niet overgenomen op grond van de complexiteit van een dergelijke maatregel. In plaats daarvan wordt in het wetsvoorstel op een eenvoudige wijze uitdrukking gegeven aan het uitgangspunt dat studenten die lang over hun studie doen een hoger collegegeld betalen, door het hanteren van één grens na het ontvangen van C+3 jaar studiefinanciering. Daarnaast is overwogen de instellingen volledige retributievrijheid te verlenen, waarbij in het geheel geen grenzen meer zijn gesteld aan de hoger-onderwijsretributies. Op deze mogelijkheid is in het antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van D66 nader ingegaan.

De leden van de RPF-fractie vragen of het aantal SF-gerechtigden niet toeneemt ten gevolge van het schrappen van begrip inschrijvingsduur.

Wij wijzen er op dat er op dit moment een koppeling bestaat tussen inschrijvingsduur als student en aanspraak op studiefinanciering. Door het doorknippen van dit verband zijn er niet meer studenten die aanspraak kunnen maken op het beursgedeelte van de studiefinanciering. Die aanspraak wordt, zoals bekend, in het wetsvoorstel voor de prestatiebeurs met één jaar teruggebracht. Per saldo verwachten wij, als gevolg van deze aanscherping van de condities, dat het aantal studenten dat een beroep zal doen op het gehele studiefinancieringstraject, in elk geval niet zal toenemen, althans niet zodanig dat een toename van het beslag op de rijksmiddelen is te verwachten.

De leden van de RPF-fractie vragen om een cijfermatige onderbouwing van de compensatie door collegegeldinkomsten van de vermindering van de rijksbijdrage van de instellingen.

Wij gaan bij de onderstaande tabel uit van de studenten die in het studiejaar 1993–1994 hoger onderwijs hebben gevolgd. Deze tabellen geven een indruk van de omvang van de groepen waar wel respectievelijk geen collegegeldvrijheid voor zal gelden. Het instellingsbestuur kan mede met behulp van de inverdiencapaciteit en het minimum wettelijk collegegeld de hoogte van het instellingscollegegeld bepalen.

**Aantallen studenten waarvan de instelling het collegegeld zal vaststellen (peiljaar 1993–1994)**

Opleidingssoort	collegegeldvrijheid		(%-en van het totaal)
	wel	geen	
voltijd (niet-SF vs SF)	21 672	349 152	5,0
deeltijd	59 523	0	13,8
Totaal	81 195	349 152	18,8

De inverdiencapaciteit, dat is het percentage van de studenten waarvoor de instellingen het collegegeld zullen gaan vaststellen, is 18,8% (ca. 80 000 studenten).

Wij wijzen er op dat het hier niettemin een globale benadering betreft, omdat wordt uitgegaan van bestaande categorieën. Dit heeft met name betekenis voor de groep studerende die onder de vigerende regels auditor is, of zou worden.

Op studerende die vóór 1991 zijn begonnen met hun studie is de c+1+2 regeling niet van toepassing. Deze studerende zullen na het overschrijden van de normale 6 jaar – wanneer zij onder de huidige regels auditor zouden worden – een door de instelling vastgesteld collegegeld gaan betalen. Voor studenten die vanaf het studiejaar 1991 een opleiding in het hoger onderwijs zijn begonnen, zal dat eerst een jaar later het geval zijn. Dat betekent dat de inverdiencapaciteit van de instellingen dan niet langer bestaat uit al diegenen die onder de huidige regeling auditor zouden zijn, maar alleen diegenen omvat die langer dan één jaar auditor zijn. Dit kan betekenen dat de inverdiencapaciteit van de instellingen voor deze groep op termijn zal afnemen. Voorlopig worden instellingen echter nog in hoofdzaak geconfronteerd met studerende die na 6 jaar het instellingstarief gaan betalen.

Het huidige aantal auditoren bedraagt ongeveer 15 000. Het is op dit moment in de statistiek niet mogelijk precies aan te geven welk deel daarvan op den duur het door de instelling vastgestelde collegegeld zal gaan betalen. Zo volgt een aantal auditoren deeltijdonderwijs, waarvoor de instelling in ieder geval het collegegeld vaststelt. Omdat het aantal auditoren niet groter is dan 15 000 kan in elk geval wel worden gesteld dat het aantal niet-SF-gerechtigden aanmerkelijk groter is dan het huidige aantal auditoren. In het wetenschappelijk onderwijs (wo) ligt deze verhouding echter ongunstiger voor de instellingen dan in het hoger beroepsonderwijs (hbo).

De leden van de SGP-fractie pleiten er voor de wettelijke collegegelden zo begrijpen wij deze leden – te koppelen aan het recht op studie-financiering en niet aan het feitelijk gebruik daarvan, zodat zij die willen afzien van dat gebruik dan niet nodeloos een hoger instellingscollegegeld verschuldigd zouden zijn. Zij wijzen er daarbij op dat sommige studenten (en ouders) om principiële redenen afzien van het benutten van studie-financiering, maar ook dat voor grote groepen zou kunnen gelden dat het benutten van de leenfaciliteiten niet voordelig is. Van het voorgestelde systeem – aldus deze leden – gaat toch een prikkel uit om alsnog gebruik te maken van studiefinanciering, hetgeen extra kosten oplevert voor de overheid. Ook de leden van de PvdA-fractie gaan er van uit dat het niet



redelijk is studenten die afzien van het benutten van studiefinanciering te «straffen» met een hoger instellingscollegegeld.

De hier door deze leden geopperde gedachte ligt in beginsel ten grondslag aan dit wetsvoorstel. Wij hebben ook gestudeerd op alternatieven om het bestaan van het recht op studiefinanciering als criterium voor het wettelijk collegegeld vorm te geven. Die pogingen zijn evenwel gestaakt en wel om meer dan een reden.

Recht op studiefinanciering is in de tijd niet bepaalbaar, omdat men zonder een opleiding te onderbreken wel (tijdelijk) kan afzien van het benutten van studiefinanciering. Aldus zou men zijn recht op studiefinanciering en daarmee de aanspraak op toepassing van het wettelijk vastgestelde collegegeld tamelijk lang kunnen rekken. Dit feit zou de herintroductie van inschrijvingsduurbepalingen nodig maken. Ook andere alternatieven die veel extra beleidslasten zouden oproepen, zijn verworpen. Op grond hiervan zijn wij tot de slotsom gekomen dat het collectieve belang zal moeten wijken voor het belang van het individu.

Wij voegen daar aan toe dat die afweging voor ons in dit geval niet zeer moeilijk was, omdat bij nadere beschouwing geen sprake hoeft te zijn van benadeling van het individu dat in beginsel geen beroep op de studiefinanciering wenst te doen. Immers, iedere belanghebbende die in beginsel aanspraak kan maken op studiefinanciering, is in staat binnen het voorgestelde systeem voor zichzelf zeker te stellen dat hij niet «onnodig» het instellingscollegegeld verschuldigd wordt. Gedurende het voor betrokkene geldende studiefinancieringstraject kan deze er namelijk voor kiezen geen beurs te ontvangen en zich te beperken tot het lenen van – desgewenst geringe bedragen. Een bezwaarde zou de maandbetaling terstond kunnen terugstorten zonder dat dat tot effect heeft dat hij uit het systeem valt. Omdat iedere belanghebbende op die manier de studiefinanciering naar behoefte kan benutten verwachten wij geen extra financiële lasten voor de rijksoverheid bij introductie van het in dit wetsontwerp voorgestelde systeem.

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van de overwegingen die ten grondslag liggen aan de ondergrens van het collegegeld voor deeltijds studerenden. Zij vragen welke consequenties de voorgenomen verhoging van het collegegeld heeft voor deze overwegingen?

Wij verwijzen deze leden naar ons in de voorgaande paragraaf gegeven antwoord op overeenkomstige vragen van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de GPV-fractie stellen de vraag of de wijzigingen van de WSF het verkrijgen van studiefinanciering nog wel adequaat laat zijn als criterium voor het recht op studeren tegen betaling van het wettelijk vastgestelde collegegeld.

Wij reageren ook hierop met de mededeling dat de «buitengrenzen» van de aanspraken op studiefinanciering als zodanig sinds 1991 niet zijn gewijzigd (toen werden de 27-jaargrens en de C+1+2-regel ingevoerd), en daarvóór niet sinds de invoering van de WSF, zodat met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel het punt van «voortdurende wijziging», dat deze leden noemen, niet speelt. Ook de in het wetsvoorstel voor de prestatiebeurs neergelegde verandering van C+1 naar C heeft hier geen invloed, omdat tegelijk de optie op een extra leenjaar wordt geïntroduceerd.

Zullen als gevolg van strategisch gedrag degenen die onder de nieuwe regeling juist een hoger collegegeld moeten betalen niet uitwijken naar de goedkopere deeltijdopleidingen met als gevolg lagere inkomsten, zo vragen de leden van de GPV-fractie.

Een vergelijkbare vraag is gesteld door de leden van de fractie van de PvdA. Wij verwijzen de aan het woord zijnde leden naar ons antwoord daarop aan het begin van deze paragraaf.

### 3. Uitwerking

Volgens de leden van de CDA-fractie is een nadere uiteenzetting gewenst over de hoogte van de collegegelden, de vraag naar een boven- en ondergrens – ook voor deeltijdstudenten – en de vrijheid van instellingen om af te wijken van het wettelijk voorgeschreven collegegeld. Is een bandbreedte overwogen voor voltijdse studenten, aldus vragen deze leden.

Het is de instellingen niet toegestaan af te wijken van het wettelijk vastgestelde collegegeld voor voltijdse studenten met studiefinanciering, en evenmin neerwaarts af te wijken van de volgens dit wetsvoorstel wettelijk vast te leggen minimum collegegelden. Voor het overige verwijzen wij deze leden graag naar onze beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 2 en naar onze antwoorden in deze paragraaf onder het hoofdje «ondergrens collegegelden».

De leden van de CDA-fractie hebben geen moeite met het schrappen van de inschrijvingsvorm van «auditor», doch vragen aandacht voor de rechtspositie van studenten die op die inschrijvingsvorm zijn aangewezen. In dat verband vragen zij of de instellingen de mogelijkheid krijgen aan bepaalde studenten gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van collegegeld te verlenen op grond van in de wet of in de reglementen van de instellingen op te nemen criteria.

Voor de duidelijkheid wijzen wij er op dat de inschrijvingsvorm van auditor weliswaar komt te vervallen, doch dat inschrijving als student daarvoor in de plaats treedt. De bestaande vrijstellings- en verminderingsregelingen van het wettelijk vastgestelde collegegeld (artikelen 7.48 en 7.49 van de WHW) worden volgens dit wetsvoorstel slechts technisch aangepast. Dat geldt evenzeer voor de mogelijkheden en verplichtingen voor instellingen om financieel bij te springen met behulp van het afstudeerfonds. Dat laatste kan ook van belang zijn voor die voltijdse studenten waarvoor de instellingen volgens dit wetsvoorstel in de toekomst het collegegeld zullen vaststellen. Wij wijzen er op dat die retributievrijheid in beginsel onbegrensd is – behoudens het minimumtarief – zodat in dit wetsvoorstel verder geen criteria voor vermindering of vrijstelling in die sfeer zijn opgenomen. Dat neemt dus niet weg dat de instellingen de vrijheid hebben in hun reglementen zelf dergelijke regelingen op te nemen. Zo lang niet gebleken is dat regeling op het adequate niveau ontoereikend is, behoort de wetgever zich naar onze mening terughoudend op te stellen en kan worden volstaan met de opdracht tot regeling aan de instellingen – zoals op veel meer plaatsen in de WHW is geschied.

#### *Inschrijvingsduur*

De leden van de PvdA-fractie wijzen er op dat het wegvallen van de auditorenbijdrage de speelruimte van de instellingen om de korting op hun budget teniet te doen verkleint en vragen in dat verband welke de consequenties van dit wetsvoorstel zijn.

Wij bevestigen de observatie van deze leden. Zien wij het goed, dan is dat element uit het wetsvoorstel ook een van de voornaamste drijfveren voor de totstandkoming van de meergenoemde brief van de VSNU van 27 januari jl.

Het is juist dat de keuze voor de koppeling met de WSF voor de bepaling van de categorie van studenten voor wie het wettelijke collegegeld blijft gereserveerd – juist vanwege de geldigheid van de C+1+2-regel – noodzakelijkerwijs met zich meebrengt dat zij die gedurende het eerste jaar van hun auditorinschrijving terugvallen op het wettelijk vastgestelde collegegeld. Men moet naar onze overtuiging die effecten echter niet groter voorstellen dan redelijkerwijs kan worden verwacht.

Bovendien geldt dit niet voor auditoren die hun studie vóór het studiejaar 1991–1992 zijn aangevangen en op wie de c+1+2 regeling niet van toepassing is. Deze studenten zullen na het verstrijken van de normale 6 jaar een door de instelling vastgesteld collegegeld gaan betalen. Voorts is de groep auditoren niet zeer groot. Het gaat in totaal om ongeveer 15 000 personen, die overigens in hoofdzaak in het wo zijn ingeschreven. Van dat aantal is lang niet iedereen voor het eerste jaar auditor. Bovendien studeert een aantal auditoren in deeltijd. Het gaat dus slechts om een beperkte groep vergeleken met die waarvoor de retributievrijheid in elk geval zal gaan gelden. Wij hebben dit in paragraaf 2 van deze nota ook reeds aangegeven naar aanleiding van vragen van de leden van de RPF-fractie.

Voor alle duidelijkheid merken wij nog op dat de auditorenbijdrage weliswaar vervalt, doch tevens wordt vervangen door het wettelijke collegegeld in het eerste studiejaar dat betrokkene volgens het «oude» systeem als auditor zou zijn ingeschreven en door het instellingscollegegeld in de eventueel daarop volgende studiejaren.

De leden van de D66-fractie vragen of de duur van de aanspraak op studiefinanciering 6 dan wel 7 jaar is. Verder vragen zij hoe de regering er tegenover staat, indien het 7 jaar is en dit inkomstenderving voor de instellingen met zich meebrengt ten opzichte van compensatie met de collegegelden voor niet-SF-gerechtigden.

Wij merken op dat de totale duur van de aanspraak op studiefinanciering geen verandering ondergaat. De totale periode is en blijft 7 jaar. Ook volgens het meergenoemde wetsvoorstel voor de prestatiebeurs wordt aan de totale periode niet getornd: na vier jaar gemengde toelage kunnen betrokkenen drie jaar studiefinanciering in de vorm van een rentedragende lening kunnen krijgen. Voor het overige verwijzen wij deze leden graag naar het zoëven gegeven antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af wat er gebeurt met studenten die studiefinancieringstermijnen overschrijden. Deze leden verwijzen daarbij ook naar het afstudeerfonds.

Allereerst is van betekenis dat de grenzen die in de WSF-bepalingen resteren, een stimulans zijn om het voortzetten van een opleiding in het hoger onderwijs te heroverwegen, als onverhoopt zou blijken dat de gestelde termijnen voor betrokkenen niet voldoende zouden zijn om een opleiding met vrucht af te ronden. Wij merken voorts op dat artikel 7.51 van de WHW in dit wetsvoorstel aanpassing heeft ondergaan. Deze houdt in dat studenten die voldoen aan de criteria, vastgelegd in dat artikel en de artikelen 2.1 en 2.2. van het Uitvoeringsbesluit WHW, in aanmerking kunnen komen voor een financiële tegemoetkoming om de opleiding te kunnen afronden. Eén van de criteria is dat de opleiding zodanig is ingericht dat de student in redelijkheid in staat wordt gesteld te voldoen aan de norm voor de studievoortgang, genoemd in artikel 17b, WSF, dan wel de dan in WSF gehanteerde norm voor het afronden van de opleiding.

#### *Overgangsrecht*

De leden van de fracties van de PvdA, D66, de VVD en de RPF stellen allen vragen aangaande de positie van degenen die niet onder de C+1+2-regel van de WSF vallen. De aan het woord zijnde leden vragen om aanvullend overgangsrecht teneinde te bereiken dat bestaande rechten worden geëerbiedigd.

Wij stellen voorop dat wij niet de bedoeling hebben gehad aan bestaande rechten van studerende die reeds voor 1991 recht hadden op studiefinanciering, afbreuk te doen. Omdat volgens het gekozen stamien voor geen van de rechthebbenden op studiefinanciering wijzigingen zijn

beoogd, anders dan wijzigingen van het collegegeldregime, was overgangsrecht naar ons aanvankelijk oordeel niet nodig. De aan het woord zijnde leden vragen evenwel terecht aandacht voor de groep studerende die reeds voor de start van het studiejaar 1991–1992 voor een opleiding in het hoger onderwijs waren ingeschreven. Ook de VSNU geeft in haar brief van 27 januari jl. aan dat onduidelijkheid kan bestaan over de aanspraken op studiefinanciering van die belanghebbenden. Dit vindt klaarblijkelijk zijn oorzaak in ons voorstel artikel 9, vijfde en zesde, lid van de WSF te doen vervallen.

Bij nota van wijziging worden de aanspraken op studiefinanciering van de bedoelde groep daarom thans opnieuw vastgelegd. Daarmee wordt enerzijds bereikt dat de handhaving van bestaande aanspraken voor betrokkenen buiten twijfel wordt gesteld, en anderzijds dat voor hen geen eeuwigdurende rechten op studiefinanciering zouden lijken te ontstaan.

### *27-jaargrens*

Het is onjuist – zoals de leden van de VVD-fractie veronderstellen – dat volgens dit wetsvoorstel een student die de leeftijdsgrens van 27 jaar passeert, gedurende een periode van C+1 aanspraak heeft op inschrijving voor een opleiding tegen betaling van het wettelijk vastgestelde collegegeld. De voorgestelde regel luidt dat een student het wettelijke collegegeld betaalt voor zolang hij is ingeschreven en daadwerkelijk studiefinanciering geniet. Daarbij maakt het geen verschil of hij die studiefinanciering geniet als beurs, dan wel als rentedragende lening. Het kan dus voorkomen dat een belanghebbende op zijn 26ste voor het eerst met een voltijdse opleiding in het hoger onderwijs aanvangt en vervolgens zeven jaar lang niet meer dan het wettelijk vastgestelde collegegeld betaalt. Zo zou deze student tot het bereiken van de leeftijd van 27 jaren aanspraak kunnen maken op een beurs, waarna de «relatie» met het studiefinancieringsregime wordt voortgezet in de vorm van een rentedragende lening. Die leenfaciliteit geldt zo lang als betrokkene ononderbroken blijft doorstuderen, met dien verstande dat de totale aanspraak wordt begrensd door de C+1+2-regel. Het recht om gedurende het aangegeven studiefinancieringstraject te kunnen studeren tegen betaling van het wettelijk vastgestelde collegegeld sluit daarop aan.

Er is dus geen sprake van een regeling die voor de studiefinanciering anders uitwerkt dan voor de collegegeldheffing.

De leden van de D66-fractie vragen ten principale naar de zin van de 27-jaargrens in de WSF en naar de financiële consequenties indien die maatregel zou worden ingetrokken.

Ons antwoord luidt dat de studiefinanciering deel is van het jongerenbeleid, dat als zodanig logischerwijze een begrenzing kent. Wie op latere leeftijd gaat studeren – ook buiten het hoger onderwijs en dus buiten het domein van de prestatiebeurs – kan dat doen, maar de in die periode op te brengen kosten van levensonderhoud zijn wat de rijksoverheid betreft voor rekening van betrokkene zelf. Dat geldt ook waar het gaat om studenten die reeds studiefinanciering hebben genoten voor de periode die overeenkomt met de cursusduur van de gekozen opleiding, al wordt daar ook na aanvaarding van het wetsvoorstel voor de prestatiebeurs nog een leenfase gefaciliteerd, zodanig dat de totale maximale studiefinancieringsduur voor het hoger onderwijs geen verandering ondergaat. Voorbij de leeftijd van 27 jaar, dus buiten het bereik van het jongerenbeleid, is er de levensfase dat de eis van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt redelijk wordt. Die beschikbaarheid is dan ook in het algemeen een voorwaarde als de overheid iets moet ondernemen ter bestrijding van de kosten van levensonderhoud. Degene die aan die eis moet voldoen, is niet in de gelegenheid voltijds te studeren. Dat leidt er weer toe dat de WSF niet van toepassing kan zijn.

Een kostenschatting van het doen vervallen van die leeftijdsgrens is thans niet gemakkelijk te maken. Deze grens (met 27 niet meer de WSF in en na 27 gaan lenen voor afronden van de studie) kwam in de plaats van de 30-jaargrens (met 30 de WSF niet meer in en daarna nog beursdeel voor afronden van de studie). Met die verandering was toen een bedrag gemoeid van f 90 miljoen per jaar. Het laten vervallen van elke leeftijdsgrens zou, mede door daaruit voortkomende gedragseffecten, vermoedelijk duurder uitpakken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom er niet voor gekozen is om de leeftijdsgrens uit de WSF te halen omdat er al een begrenzing bestaat in de vorm van C+1+2. Ook vragen zij of de ontwikkeling naar een vouchersysteem niet versterkt wordt als de leeftijdsgrens uit de WSF wordt gehaald.

Wij verwijzen deze leden naar het zoëven gegeven antwoord naar aanleiding van vragen van de leden van de D66-fractie. Wij voegen daar aan toe dat hanteren van een leeftijdsgrens niet strijdig is met een vouchersysteem. Een leeftijdsgrens zou ook als onderdeel daarvan kunnen worden vormgegeven. Zoals reeds in paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van vragen van de aan het woord zijnde leden is opgemerkt, is een vouchersysteem geen doel op zich, maar een instrument om bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.

#### *Ondergrens collegegelden*

De leden van de D66-fractie vragen zich af of het niet in de lijn der verwachting ligt dat de instellingsbesturen het collegegeld voor niet-SF-gerechtigden in ieder geval op het auditorenniveau zullen stellen om inkomensderving tegen te gaan.

Wij hebben hiervoor reeds opgemerkt dat het vaststellen van de hoogte van het instellingscollegegeld gezien moet worden in het geheel van integraal management door de instellingsbesturen. Het is niet vanzelfsprekend dat instellingsbesturen tot vaststelling in ieder geval op het niveau van het bestaande auditorencollegegeld zullen besluiten, aangezien dat collegegeld een genormeerd bedrag is.

Waarom is voor de collegegeldvaststelling voor niet SF-gerechtigden een wettelijk minimumniveau noodzakelijk? Met name als het gaat om het aanbieden van cursussen voor tweede-kansers en andere doelgroepen is het toch juist van belang een betaalbaar aanbod te doen? Waarom worden niet nu al afspraken gemaakt ter voorkoming van problemen ten aanzien van de onderwijsdeelname van doelgroepen, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks.

Voor het hanteren van een wettelijk minimumniveau is gekozen om grenzen te stellen aan de concurrentie tussen de instellingen, die immers ook bekostiging ontvangen vanwege de overheid. Daarnaast voorkomt een dergelijke ondergrens oneigenlijke concurrentie met niet-bekostigde instellingen. In het voltijdse onderwijs is een ondergrens bovendien van belang om te voorkomen dat collegegelden voor niet-SF-gerechtigden lager worden gesteld dan de wettelijke collegegelden voor studie-financieringsgenietenden. Daarbij is de veronderstelling dat dit minimumniveau in met name het deeltijdonderwijs, ook na de relatieve verhoging op het oorspronkelijke voorstel, nog voldoende laag is om te komen tot een betekenisvolle differentiatie van tarieven. Om deze reden is ervoor gekozen om niet reeds in deze fase afspraken te maken over het door de instellingen te voeren doelgroepenbeleid. Uitgaande van het waarborgen van de autonomie van instellingen is ervoor gekozen om de flexibiliteit van instellingen zo min mogelijk te hinderen met aanvullende regelgeving. Pas wanneer uit evaluatie blijkt dat de deelname van doelgroepen in het gedrang dreigt te komen kan nadere regulering worden overwogen.

De leden van de RPF-fractie vragen zich af hoe de regering is gekomen tot het vaststellen van de wettelijke collegegeldbedragen voor voltijds en deeltijdonderwijs. Is het ondenkbaar dat instellingen voor niet-SF-gerechtigden het voltijdse collegegeld opschroeven tot f 6 500 per jaar om budgettair neutraal uit te komen, zo vragen deze leden.

Voor het voltijds onderwijs met studiefinanciering is bij het vaststellen van het wettelijke collegegeldbedrag uitgegaan van het bestaande tarief van f 2 250, waarvan nu een verhoging wordt voorgesteld. Dit tarief geldt als minimumbedrag voor het collegegeld voor voltijdse studenten die geen studiefinanciering genieten. Bij het deeltijdonderwijs is gekozen voor een lager wettelijk minimum dan het huidige wettelijke collegegeld, om meer evenwicht te creëren in de deelnamecondities voor voltijds en deeltijdonderwijs. Die ondergrens is zodanig gekozen dat wordt voorkomen dat concurrentie tussen instellingen leidt tot collectief negatieve effecten, waaronder kwaliteitsverlies.

Vanwege de geboden mogelijkheden verwachten wij dat een gedifferentieerd palet van tarieven zal ontstaan. Waar sprake is van een koopkrachtige vraag is het denkbaar dat min of meer kostendekkende collegegelden zullen worden gehanteerd, maar dat zal niet over de gehele linie het geval zijn.

Is overwogen om een bovengrens in de wet op te nemen, vragen de leden van de fractie van de RPF.

Wij verwijzen deze leden naar ons antwoord in paragraaf 2 op vragen van de leden van de VVD-fractie.

Denkt de regering, zo vragen de leden van de RPF-fractie, dat de bodemprijs voor een deeltijdse studie niet te laag is? Is de regering niet beducht ervoor dat de instellingen elkaar zullen beconcurreren met prijzen in het deeltijdonderwijs, die gelet op de onderwijskundige kwaliteit onverantwoord zijn? De leden worden graag nader geïnformeerd over de ambities van instellingen om buitenlandse studenten te werven.

Hierboven hebben we naar aanleiding van de vraag van deze leden reeds aangegeven hoe wij tot de vaststelling van de verschillende collegegeldbedragen zijn gekomen. Daarbij is ook reeds aangegeven dat het stellen van een ondergrens voor het deeltijdcollegegeld juist is bedoeld om te voorkomen dat instellingen als gevolg van onderlinge concurrentie zodanig lage prijzen gaan vragen dat deze uit oogpunt van onderwijskwaliteit niet meer te verantwoorden zijn.

Voor nadere informatie over de ambities van instellingen om buitenlandse studenten te werven verwijzen wij naar de beantwoording in paragraaf 2 van vragen van de leden van de fractie van D66.

#### *Koppeling tussen studiefinanciering en collegegeld*

De leden van de PvdA-fractie vermogen niet in te zien waarom studenten die wel een beroep kunnen doen op de studiefinanciering doch daarvan afzien, het door het instellingsbestuur vastgestelde collegegeld zijn verschuldigd. Studenten die bewust afzien van studiefinanciering, behoeven daarvoor toch niet te worden gestraft, aldus deze leden.

Wij verwijzen deze leden naar ons antwoord in paragraaf 2 van deze nota op vragen van gelijke strekking van de leden van de SGP-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom wordt voorgesteld studenten die in de loop van het studiejaar afzien van het ontvangen van studiefinanciering, over het gehele studiejaar te verplichten het door de instelling vastgestelde collegegeld te laten betalen.

Ons antwoord op deze vragen luidt dat de keuze voor de koppeling van studiefinanciering en wettelijk collegegeld deze regeling naar ons oordeel onontkoombaar maakt. De reden hiervan is dat de WSF toestaat dat een

belanghebbende zijn betalingen van studiefinanciering kan doen stopzetten, zonder dat dit zijn aanspraken op uitkering over de resterende periode van het traject C+1+2 aantast. Zonder de voorgestelde, «grofmazige» regeling zou een student dus enkele maanden per jaar zijn studiefinanciering kunnen stopzetten en aldus kunnen bereiken dat hij gedurende zijn gehele opleidingsperiode – hoe lang die ook duurt – nimmer in de situatie terecht komt waarin hij het door de instelling vastgestelde collegegeld verschuldigd wordt.

Wij voegen hier aan toe dat de voorgestelde systematiek ook een studiepatroon bevordert dat naar onze mening in het huidige tijdsgezicht past en dat wordt gekenmerkt door regelmaat en het boeken van gestage voortgang. Dat is moeilijk verenigbaar met een patroon waarin die regelmaat voor bepaalde periodes wordt onderbroken.

Voort melden wij dat alternatieven voor dit systeem zijn overwogen. Deze komen echter alle toch weer neer op handhaving van een afzonderlijk stelsel van inschrijvingsduurbeperingen. Daardoor zou de «winst» van dit wetsvoorstel op het punt van vereenvoudiging van regelgeving en het terugdringen van uitvoeringslasten verloren gaan.

Tot slot verwijzen wij naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de SGP-fractie, waaruit onder meer blijkt dat het voorgestelde systeem uiteindelijk niet grofmazig behoeft te werken.

#### **4. Financiële gevolgen**

De noodzaak te komen tot een zorgvuldige en toereikende gegevensuitwisseling is voor ons een van de redenen geweest om te concluderen tot uitstel van de invoering van het nieuwe retributieregime met een jaar, zo merken wij op naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de uitvoerbaarheid en de uitvoeringskosten van het voorgestelde regime van het wetsvoorstel. De IBG heeft aangegeven dat een dergelijk uitstel geïndiceerd was, om tot het organiseren van de benodigde gegevensuitwisseling te kunnen geraken. Aldus worden de noodzakelijke garanties voor betaalbare en kwalitatief toereikende uitvoering geschapen.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom het wetsvoorstel zo lang op zich heeft laten wachten.

Wij bevestigen dat de thans voorgestelde wijzigingen van de WHW en WSF niet zeer ingewikkeld zijn, doch niet dat het twee jaar heeft geduurd voordat deze voorstellen waren vormgegeven.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel is in augustus en september 1994 opgesteld en gelijktijdig met het ontwerp-HOOP 1994 aan de Ministerraad voorgelegd. Eind september 1994 is het aan de belangenorganisaties en de Onderwijsraad toegezonden. In januari – na afronding van intensief overleg met de belangenorganisatie over het ontwerp-HOOP – is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Raad van State, die op 15 juni 1994 zijn advies heeft uitgebracht. In verband met de onhaalbaarheid van wetswijziging vóór de aanvang van het studiejaar 1994–1995 en om geen voorschot te nemen op de eventuele plannen van een nieuw kabinet is toen afgezien van spoedige indiening. In samenhang daarmee is gedurende de kabinetsformatie ook geen poging ondernomen om tot politieke besluitvorming over het voorstel te komen. Na het aantreden van het nieuwe kabinet heeft die besluitvorming evenwel voortvarend plaatsgevonden. De meeste tijd is daarbij toen besteed aan de keuzes voor een vormgeving die neutraal zou uitwerken naar de mogelijke uitkomsten van de invulling van het regeerakkoord betreffende het hoger onderwijs en de studiefinanciering.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de regering financiële compensatie voor ingeboekte bezuinigingen door de instellingen feitelijk reëel acht.

Wij gaan uit van globale cijfers en achten het verder een zaak van het desbetreffende instellingsbestuur om binnen de instellingsbegroting die (re-)allocaties te plegen die leiden tot een evenwichtige instellingsbegroting. Voorts wordt verwezen naar de beantwoording in paragraaf 2 van de vraag van de leden van de RPF-fractie met betrekking tot de cijfermatige onderbouwing van de compensatie door collegegeld-inkomsten. Daarover hebben ondergetekenden een uiteenzetting gegeven bij de inverdiencapaciteit die volgt uit het systeem van door het instellingsbestuur vast te stellen collegegelden. Daarbij zij nogmaals opgemerkt dat de beleidsruimte van de instellingen wordt ingeperkt als gevolg van de voorgestelde collegegeldverhogingen. Om die reden dient een deel van de ingeboekte bezuinigingen te worden beschouwd als efficiëncykorting.

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere kwantificering van de uitvoeringslasten. Wij betrekken daarbij de vragen van de leden van de fracties van D66 en GPV naar uitvoeringstoetsing door de IBG.

De gevolgen voor de apparaatskosten van de instellingen en de IBG zijn eerst nader te kwantificeren als de uitvoeringstoets van de IBG – die overigens overleg met de instellingen vergt – is uitgebracht. De instellingen hebben de gelegenheid die kosten mee te nemen in de tariefstelling aan studerende buiten de WSF. En voor de IBG mag grosso modo worden aangenomen dat de standaardisering van het informatieverkeer – van «is er inschrijvingsduur, op vraag» naar «is er mutatie rond SF, maandelijks» doelmatigheidswinst impliceert.

Hiervoor is reeds aangegeven dat de uitvoeringstoets overleg van de IBG met de instellingen vergt. Dat betekent, binnen de totale beleidscontext rond ook de collegegelden, dat er enige vertraging is ontstaan in het uitbrengen daarvan. Wel droeg het overleg met de IBG bij aan het opschorten van de datum van inwerkingtreden van het wetsvoorstel met een jaar. Ten principale is het voorstel uitvoerbaar. Het uitstel is mede nodig geweest, omdat het wetsvoorstel moet worden ingeweven in de totale context van verandering van ook de wetsuitvoering en de benutting door de IBG van de beschikbare veranderingscapaciteit.

De leden van de GPV-fractie vragen in hoeverre met de hoogte van de kosten van de uitvoeringslasten rekening is gehouden bij het inboeken van de bezuinigingen.

Bij de vaststelling van dit wetsvoorstel zijn wij er van uit gegaan dat de uitvoeringslasten voor de instellingen lager zijn dan die onder het vigerende systeem. Het aantal beslissingen met betrekking tot de inschrijvingsduur dat door het instellingsbestuur dienen te worden genomen en uitgewisseld met de IBG, zal aanmerkelijk afnemen. Daarvoor in de plaats komt het leveren van het gegeven dat betrokkene al dan niet is ingeschreven, en daarnaast dat de IBG maandelijks mededeling doet aan het instellingsbestuur over gevallen van beëindiging van feitelijke benutting van studiefinanciering. Wij gaan er dan ook vanuit dat er geen structurele verhoging van de uitvoeringslasten en administratiekosten optreden.



## ARTIKELEN

### Artikel 7.44

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het voor voltijdse studenten die halverwege de opleiding besluiten de studie te staken voordeliger kan zijn om de voltijdsinschrijving om te zetten in een deeltijdse.

Het komt ons voor dat deze leden onderzoeken in hoeverre de voorgestelde regels oneigenlijk gebruik mogelijk maken, althans een gebruik dat ten nadele van de inkomsten van instelling zou kunnen werken. Bij ons antwoord gaan we er van uit dat de leden het oog hebben op (echte) studiestakers die beogen mogelijk nadelige gevolgen van hun besluit, dat in de loop van het studiejaar kan vallen, te ontgaan. Alvorens hierop nader in te gaan stellen we voorop dat studiestaking volgens ons voorstel geenszins tot gevolg heeft dat betrokkene over het gehele jaar het instellingscollegegeld voor de voltijdse inschrijving verschuldigd wordt of blijft. Het is waar dat de inschrijving in beginsel betrekking heeft op het gehele studiejaar, doch dit wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden voor uitschrijving gedurende het studiejaar aanzienlijk (nieuw artikel 7.42 WHW). Voor het vervolg van ons antwoord moeten we onderscheid maken tussen twee verschillende situaties.

Het eerste situatie betreft een student die zijn studie staakt en tot dan toe studiefinanciering genoot. Indien het instellingsbestuur toestemming tot uitschrijving geeft komt deze student in aanmerking voor teruggave van (een deel van) het betaalde wettelijke collegegeld, een en ander met toepassing van de artikel 7.49 van de WHW. Ook diens studiefinanciering wordt dan beëindigd. Het is dus niet zo dat deze studiestaker plotseling het instellingstarief verschuldigd wordt, zoals de leden van de VVD-fractie lijken te suggereren, tenzij betrokkene – zonder studiefinanciering – in hetzelfde studiejaar voor dezelfde of een andere opleiding aan dezelfde instelling of elders inschrijving vraagt en verkrijgt.

Het tweede geval betreft een student die zijn studie staakt en – omdat hij geen aanspraak heeft op studiefinanciering of daarvan geen gebruik maakt reeds het instellingscollegegeld betaalt of verschuldigd is. Deze studiestaker kan de instelling verzoeken om uitschrijving en daarbij om teruggave van het collegegeld voor de resterende periode van het lopende studiejaar. De instelling zal binnen het kader van de haar gegeven beleidsvrijheid en hetgeen met betrokkene is overeengekomen of in de instellingsreglementen is vermeld, daarop beslissen. De beslissing is onderworpen aan bezwaar en beroep.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of het voor laatstbedoelde betrokkene voordelig kan zijn om zijn inschrijving als voltijdse student om te zetten in een inschrijving als deeltijdstudent beantwoorden wij ontkennend.

We hebben reeds uiteengezet dat er goede kansen zijn dat hij het instellingscollegegeld proportioneel terugkrijgt. Voorts wijzen wij er op dat het niet zo behoeft te zijn dat het instellingscollegegeld voor een voltijdse opleiding zodanig verschilt van die van de deeltijdse dat dit een «interessante vluchtroute» vormt. Dat geldt sterker naarmate het staken van de studie later in het studiejaar plaatsvindt. Ook is denkbaar dat het reglement van de desbetreffende instelling het verschil in collegegelden bij een overstap in een lopend studiejaar niet uitgesproken aantrekkelijk maakt. Tot slot wijzen wij er op dat lang niet bij alle opleidingen zowel een voltijdse als een deeltijdse variant bestaat. In het geval betrokkene zou willen «overstappen» naar een deeltijdopleiding van een andere soort dan de gevolgde voltijdse opleiding, bezit het instellingsbestuur op grond van artikel 7.33, eerste lid, van de WHW de bevoegdheid dit te verhinderen. Veel instellingen hebben in hun op dat artikel gebaseerde reglementen de

inschrijving voor opleidingen vanaf een bepaald tijdstip kort na de start van het studiejaar uitgesloten.

Met het voorgaande hebben wij beoogd aan te geven dat er weinig aanleiding bestaat om de beschreven «route» als potentieel misbruikgevoelig aan te merken en voorts dat deze in voorkomende gevallen niet zodanig aantrekkelijk zal zijn dat voor oneigenlijk gebruik op enige beduidende schaal behoefte te worden gevreesd.

#### **Artikel 7.48**

De leden van de VVD-fractie vragen naar de argumentatie voor de decentrale regeling van vermindering en vrijstelling van het instellingscollegegeld.

Wij wijzen er op dat het bepalen van de hoogte van het instellingscollegegeld een zaak is van de instellingsbesturen. Daaraan hebben wij complementair gekoppeld het zelf vaststellen van de hier bedoelde regeling door de instellingsbesturen. Wij verwijzen de leden van de VVD-fractie voorts naar ons antwoord in het begin van paragraaf 3 op vragen van de leden van de CDA-fractie over de eigen regeling van instellingsbesturen. Wellicht ten overvloede wijzen wij er op dat de besluiten van de instellingsbesturen tot vermindering of vrijstelling onderworpen zijn aan bezwaar en beroep.

#### **Artikel 7.51**

De leden van de D66-fractie vragen zich af of een instellingsbestuur kan afzien van het treffen van een voorziening ter financiële ondersteuning.

Wij merken hierover op dat de formulering van artikel 7.51, eerste lid, van de WHW aangeeft dat het instellingsbestuur de bevoegdheid heeft een student financiële ondersteuning te bieden, doch dat het op grond van het vijfde lid van dat artikel tevens verplicht is een regeling op te stellen. De inhoud van de regeling dient in ieder geval een uitwerking te zijn van artikel 7.51 WHW en de artikelen 2.1. en 2.2. van het Uitvoeringsbesluit WHW.

De leden van de D66-fractie vragen tevens naar de mogelijke afschaffing van de dubbele causaliteit en of er andere generieke afspraken of voorwaarden worden opgesteld om de studenten zekerheid te geven en de relatie daarvan met de rijksbegroting.

Wij merken hierover op dat de discussie over deze punten onderdeel zal uitmaken van de uitwerking van het Werkprogramma kwaliteit en studeerbaarheid, waarover voor 1 juli 1995 separaat nadere afspraken zullen worden gemaakt met de studentenorganisaties, de VSNU en de HBO-Raad. Dit werkprogramma is de Tweede Kamer toegezonden als bijlage bij onze brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 27 januari 1995.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
J. M. M. Ritzen

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen