
Vergaderjaar 1997–1998

25 615

Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1998

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 13 juli 1998

Hierbij zend ik u mijn reactie op het rapport van de Inspectie van het Onderwijs inzake **afstudeerregelingen in het hoger onderwijs**.¹

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

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

BELEIDSREACTIE INSPECTIERAPPORT Afstudeerregelingen

1. Inleiding

Onlangs heb ik het rapport *Afstudeerregelingen doorgelicht. Stand van zaken afstudeerregelingen in het hoger onderwijs 1997* van de Inspectie van het Onderwijs ontvangen. Dit rapport is het resultaat van een toetsing die de inspectie heeft verricht naar aanleiding van de wijziging in 1996 van artikel 7.51 WHW, de wijziging van het bijbehorende uitvoeringsbesluit, het rapport van de Commissie «Doorlichting Afstudeerregelingen» (commissie De Groot) en mijn «Visie» op het toetsingskader in dit rapport, zoals neergelegd in mijn brief aan de instellingen van 25 juli 1997.

De aanleiding voor de wijziging van artikel 7.51 WHW was het rapport van de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid dat verscheen in juni 1995. In het hoofdstuk «Afstudeerregeling» (pp. 31–34) wordt aangegeven dat de rechtszekerheid van de student moet worden vergroot en dat studenten makkelijker aanspraak moeten kunnen maken op afstudeersteun.

De inspectie heeft een toetsing verricht van de afstudeerregelingen van alle hogeronderwijsinstellingen. Zij constateert dat veel instellingen verbeteringen hebben aangebracht in de afstudeerregelingen.

2. Conclusies en aanbevelingen van de inspectie

De inspectie heeft van elke instelling de afstudeerregeling getoetst aan de hand van een referentiekader. Dit referentiekader is gebaseerd op de wet, het rapport van de commissie De Groot en mijn Visie hierop. Uit het referentiekader is een 25-tal standaarden gedistilleerd waaraan de afstudeerregelingen moeten voldoen.

In totaal voldoet 11% van de afstudeerregelingen aan alle standaarden. Daarnaast voldoet 70% van de afstudeerregelingen aan vrijwel alle (dat wil zeggen aan 21 tot 24 van de 25) standaarden. Dit betekent dat de afstudeerregelingen aanmerkelijk zijn verbeterd sinds het verschijnen rapport van de commissie De Groot in juni vorig jaar.

Dit resultaat is volgens de inspectie vooral bereikt door de verschenen informatie over de afstudeerregelingen. Bij de hogescholen heeft vooral de handreiking die de HBO-Raad zijn leden heeft toegestuurd geleid tot vele aanpassingen.

2.1 Aanbevelingen van de inspectie

Naar aanleiding van haar toetsing doet de inspectie een drietal aanbevelingen aan de wetgever:

- nadere uitwerking van het criterium «vergelijkbare maatschappelijke organisaties», zoals bedoeld in artikel 2.1 lid 1 sub g van het Uitvoeringsbesluit bij artikel 7.51 WHW;
- fiscale gelijkstelling van verschillende soorten afstudeersteun;
- meer duidelijkheid over de hoogte van de toelage die instellingen moeten bieden aan studenten.

Deze aanbevelingen worden toegelicht in de volgende paragraaf.

Voorts doet de inspectie nog twee aanbevelingen aan de instellingen:

- de instellingen dienen hun regelingen aan te passen aan de hand van de oordelen die de inspectie per instelling heeft gegeven;
- op de punten waar de instellingen beleidsvrijheid hebben beveelt de inspectie het formuleren van expliciet beleid aan.

3. Beleidsreactie algemeen

De inspectie heeft een gedegen en uitvoerig onderzoek verricht naar de inhoud van de afstudeerregelingen in het hoger onderwijs. Uit de toetsing blijkt dat er sprake is van een positieve ontwikkeling: een aantal afstudeerregelingen voldoet aan alle inspectiestandaarden, de meeste regelingen voldoen aan bijna alle standaarden. Hiermee is een duidelijke verbetering ten opzichte van vorig jaar waarneembaar.

Wel moet een opmerking gemaakt worden over de wijze waarop de inspectie enkele toetsingsstandaarden heeft gehanteerd. Het betreft:

- a twee standaarden aangaande de hoogte van de voorziening;
- b een standaard over de motivering van de voortgangseis.

Ad a) De inspectie heeft zich op het standpunt gesteld dat de hoogte van de toelage de hoogte van het studiefinancieringsbudget moet benaderen.

Afwijkingen hiervan moeten worden gemotiveerd in de regeling. Dit standpunt kan ik niet in zijn geheel overnemen. Ten eerste is de wettelijke norm een open norm: de student dient in staat gesteld te worden zijn studie in redelijkheid te kunnen voortzetten. In mijn Visie is daarom aangegeven dat op dit punt de instellingen beleidsvrijheid hebben. Wel heb ik aangegeven dat het moeilijk te motiveren voor de instellingen is, indien de hoogte belangrijk lager wordt vastgesteld dan de gemengde studiefinanciering. Ten tweede hoeft de motivering van de hoogte van de toelage niet noodzakelijkerwijs in de regeling te worden opgenomen: motivering kan rechtens ook via andere wegen, bijvoorbeeld in het besluit tot toekenning van de afstudeersteun. Ik kan mij voorstellen dat instellingen aan deze laatste mogelijkheid de voorkeur geven om op deze manier beter maatwerk te kunnen leveren.

Ad b) Op grond van de wet is het toegestaan om aan het verlenen van de afstudeersteun de eis te stellen dat de student gedurende de periode van afstudeersteun een bepaalde studievoortgang boekt. De inspectie is van mening dat de hoogte van deze eis gemotiveerd dient te worden in de afstudeerregeling. Naar mijn mening kan om dezelfde reden als bij het bepalen van de hoogte van de toelage, motivering van de voortgangseis rechtens ook via andere wegen, bijvoorbeeld in het besluit tot toekenning van de afstudeersteun.

Ook met inachtneming van het bovenstaande behoeft een fors aantal regelingen, op grond van de andere standaarden, bijstelling. Om dit te bewerkstelligen geef ik de instellingen die beschikken over een afstudeerregeling die niet voldoet aan alle wettelijke vereisten een hersteltermijn.

4. Reactie op de aanbevelingen

Hieronder zal ik ingaan op de aanbevelingen die de inspectie ten aanzien van de regelgeving heeft gedaan.

4.1 Maatschappelijke organisaties

Eén van de gronden voor afstudeersteun is het verrichten van bestuursactiviteiten voor door de instellingen aan te geven studentenorganisaties en organisaties met een algemeen maatschappelijk belang. Hierbij kan worden gedacht aan organisaties die zich bezighouden met de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt, en ook aan bijvoorbeeld mensenrechten- en milieuorganisaties. De toetsing van de inspectie wijst uit dat de meeste instellingen hier zeer terughoudend mee omgaan, zodat in veel gevallen

geen studenten in aanmerking komen voor afstudeersteun op die grond. Dit geldt met name (voor studenten die activiteiten verrichten) voor maatschappelijke organisaties.

Om die reden vraagt de inspectie om een nadere uitwerking van het begrip «maatschappelijke organisaties». Ik zie hier echter geen taak voor wat de inspectie «de wetgever» noemt. De instellingen hebben beleidsvrijheid op dit punt: er zijn geen nadere voorschriften gesteld. Zoals ik heb aangegeven in de Visie van 25 juli 1997, mag dit echter niet betekenen dat er in het geheel geen organisaties worden toegelaten. Ter precisering daarvan geldt dat de gestelde criteria niet mogen betekenen dat activiteiten voor maatschappelijke organisaties per definitie worden uitgesloten van afstudeersteun. Uiteraard moet bij de toepassing van de regeling van geval tot geval worden gekeken of een student in aanmerking komt voor afstudeersteun.

4.2 Fiscale gelijkstelling

De inspectie vraagt fiscale gelijkstelling van verschillende typen afstudeersteun.

Thans is de afstudeersteun die voorziet in een compensatie vanwege het niet behalen van de studievoortgangsnorm niet belast, terwijl de afstudeersteun die om overige redenen wordt uitgekeerd wel belast is. Overigens is ook studiefinanciering niet belast. Ik zal dit onderwerp met het ministerie van Financiën nader bespreken.

4.3 Hoogte van de toelage

De inspectie vraagt meer duidelijkheid over de hoogte van de toelage. Zoals hierboven is toegelicht heeft de wetgever ten aanzien van de hoogte van de toelage beleidsvrijheid gegeven aan de instellingen, met uitzondering van de toelage op grond van artikel 7.51 lid 2 van de WHW.

De vraag om verheldering van de inspectie spreekt mij wel aan, in zoverre dat de afstudeersteun in de regel minimaal het bedrag zou moeten omvatten van de basisbeurs en de aanvullende beurs voor de studenten die dat nodig hebben.

Vrijwel alle instellingen voldoen hieraan. Een standpunt dat afstudeersteun in principe een aanvullende financiering – inclusief rentedragende lening – tot het normbedrag van ongeveer f 1200,- dient te bevatten, voert echter te ver.

Over de leenfaciliteit voor studenten zal ik nader overleg voeren met VSNU, HBO-Raad en studentenorganisaties. VSNU en HBO-Raad stellen zich op het standpunt dat instellingen zelf geen leenfaciliteit hoeven aan te bieden. De redenen hiervoor zijn dat de student gebruik kan maken van zijn leenrechten op grond van de WSF en dat een leenfaciliteit voor instellingen grote administratielasten met zich meebrengt.

5. Bestuurlijk vervolgtraject

Op korte termijn zal overleg worden gevoerd met VSNU, HBO-Raad, ISO en LSVB over de hoogte van de toelage, in het bijzonder over de leenvoorzieningen. Met het ministerie van Financiën zal overleg worden gevoerd over de fiscale consequenties van verschillende typen afstudeersteun.

Daarnaast stuur ik een brief aan alle instellingen. Instellingen met afstudeerregelingen die niet (geheel) voldoen krijgen een redelijke «hersteltermijn» om de regelingen aan te passen.

Ik zal via de inspectie de bijstelling van de regelingen vervolgens toetsen. Indien regelingen niet voldoen, wordt aan desbetreffende instellingen een sanctie opgelegd. Het treffen van een sanctie zal niet plaatsvinden ten aanzien van de standaarden betreffende de hoogte van de steun en ten aanzien van de standaard betreffende motivering van de voortgangseis.