

4

Begroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2025

Begroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2025

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025 (36600-VIII).**

(Zie vergadering van 25 maart 2025.)

De voorzitter:

Ik heropen de vergadering. Aan de orde is een derde termijn van het debat over het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het jaar 2025 (36600-VIII). Ik heet de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nogmaals van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt hervat.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan mevrouw Roovers namens Groen-Links-Partij van de Arbeid.

Mevrouw **Roovers** (GroenLinks-PvdA):

Dank u wel, voorzitter. In de derde termijn spreken wij alleen over de rechtmatigheid van de begroting. Dat is een van onze kernwaarden hier in de Eerste Kamer. Ik heb drie punten.

De minister hamert er bij voortduring op dat het bij het tekenen van het bestuursakkoord niet de intentie was om juridisch bindende afspraken te maken. Het moge duidelijk zijn dat de wederpartij daar anders over denkt. Uit de Volkskrant van gisteren blijkt dat ook zijn ambtsvoorganger, die de afspraken maakte, deze opvatting niet deelt. Hij zegt dat de afspraken "naar letter en geest" bedoeld waren voor de lange termijn. Wij senatoren hebben juridisch advies ingewonnen. De heren Schlössels, Van Ommeren, Huisman en Schutgens wijzen op het juridisch bindend karakter van deze afspraken. Ook de ambtenaren van WJZ geven in de vorige week verstrekte stukken aan dat de rechter mogelijk oordeelt dat het akkoord juridisch bindend is. Vraag: erkent de minister dat hij alleen staat in zijn opvatting, aangezien de geconsulteerde deskundigen zijn oordeel bestrijden en hijzelf naar eigen zeggen geen nader juridisch advies heeft ingewonnen?

Het tweede punt. De minister zei afgelopen vrijdag: "De juridische houdbaarheid geldt niet voor de nu geschrapte starters- en stimuleringsbeurzen. Die moesten nog worden toegekend. Daar zaten nog geen wetenschappers op." Dat is om meerdere redenen onjuist. Ten eerste waren er al beurzen toegekend op het moment van de bezuinigingen. Verder hangen de beurzen samen met die banen. Als u ze afschaft, zegt u eigenlijk: hier heb ik een buschauffeur zonder bus; hier heb ik een dokter zonder operatiekamer. Mijn vraag: hoe kan de minister volhouden dat er met het met onmiddellijke ingang schrappen van langjarig toegezegde

verplichtingen geen sprake is van schending van het vertrouwensbeginsel?

Het derde punt is de precedentwerking. Met het schenden van een akkoord schend je niet alleen een afspraak maar ook de betrouwbaarheid en het aanzien van de overheid. Dat werpt zijn schaduw vooruit. In het regeerprogramma van dit kabinet wordt bijna 60 keer verwezen naar sociale en bestuursakkoorden met maatschappelijke partijen. Dit kabinet verwacht nogal wat van de samenleving. Een kleine bloemlezing: een zorgakkoord, een onderwijsakkoord, een pact ondernemingsklimaat, een welzijnsakkoord, en het realisatiepact met de zeehavens. Zo kan ik nog wel even doorgaan. Maar wat is een afspraak met dit kabinet waard? Wat zegt u tegen collega-ministers die op het punt staan een akkoord te sluiten, maar vooral tegen maatschappelijke partijen? Zegt u "jullie moeten je aan jullie deel van de afspraak houden, maar reken er niet op dat wij dat ook doen"? Adviseert u ze misschien om met een kruisje achter de rug te tekenen, zo van "ik teken wel, maar het geldt niet voor mij"? Vraag: erkent de minister dat hij hiermee niet alleen het sluiten van toekomstige akkoorden hindert, maar ook het vertrouwen in de overheid schaadt? Deelt hij onze opvatting dat hij door op een rechtsgang aan te sturen en het op het bordje van de rechter neer te leggen, deze onnodig betreft in het politieke proces?

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Roovers.

Mevrouw **Roovers** (GroenLinks-PvdA):

Ik kijk uit naar de antwoorden.

De voorzitter:

Dan is het woord aan de heer Van Rooijen namens 50PLUS.

De heer **Van Rooijen** (50PLUS):

Voorzitter. We vallen in herhaling over de rechtmatigheid van wijzigingen in de OCW-begroting in samenhang met het gesloten bestuursakkoord onder een vorig kabinet. Mijn fractie hoort graag of de minister kan bevestigen dat zo'n akkoord geen bindende wettelijke regeling is, noch een privaatrechtelijke overeenkomst waaraan de Staat is gebonden. Graag een reactie van de minister.

Uit de beantwoording blijkt dat dit anders zou zijn als het om subsidietoekenningen gaat waarvan de besteding ook goed controleerbaar moet zijn door de Rekenkamer. Is de minister dit met mijn fractie eens?

Uit het voorgaande concludeert mijn fractie dat bestuursakkoorden een onduidelijke juridische status hebben en dat ze feitelijk een set aan voornemens zijn waarover de gesprekspartners het met elkaar eens zijn geworden ten einde oplossingen te vinden. Ik merk hierbij op dat ik deze conclusie ook heb voorgelegd aan staatsrechtsgeleerde professor Paul Bovend'Eert. Klopt deze conclusie, zo vraag ik de minister.

Dan nu specifiek het gesloten Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap. De minister stelt zelf dat in dit akkoord geen begrotingsvoorbehoud is gemaakt voor de

jaarlijkse goedkeuring. Maar dit voorbehoud is wel gemaakt in de rijksbijdragebrieven vanaf 2022, wat erop neer komt dat goedkeuring moet worden gegeven door de begrotingswetgever van de rijksbegroting. Is dit juist, zo vraag ik de minister.

Voorzitter. Aansluitend vraag ik de minister of hij mij kan bevestigen of ook het ministerie van Financiën van mening is dat de begrotingswetgeving qua rangorde boven bestuursakkoorden gaat. Graag een reactie van de minister. Indien namelijk onverkort zou worden vastgehouden aan dit bestuursakkoord, zou dit immers betekenen dat opvolgende ministers in een nieuw kabinet en het parlement als begrotingswetgever onvoorwaardelijk gebonden zijn aan allerlei uitgaven voor toekomstige jaren. Volgens 50PLUS heet dat "regeren over je eigen graf heen". Nieuwe kabinetten moeten wel degelijk bezuinigingen kunnen doorvoeren. De wereld is aanzienlijk veranderd sinds 2022, waardoor heroverwegingen noodzakelijk kunnen of zelfs moeten zijn.

Voorzitter, tot slot. De bezuinigingen op de sectorplannen zijn vervallen, zodat bestaande verplichtingen kunnen worden gecontinueerd. De bezuiniging is omgebogen naar starters- en stimuleringsbeurzen. Dit zou de minister zelfs in overleg met de universiteiten hebben gedaan. Ik vraag de minister of dat klopt. Doordat de sectorplannen thans overeind blijven, zullen daaruit voortvloeiende juridische procedures dus achterwege blijven, zo vraag ik de minister.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Rooijen. Meneer Nicolaï, een enkele korte vraag?

De heer Nicolaï (PvdD):

Een korte vraag aan de heer Van Rooijen. Ik denk dat de heer Van Rooijen en ik het erover eens zijn dat je natuurlijk niet over je graf heen kan blijven regeren, maar daarvoor is ook een heel makkelijk instrument voorhanden, namelijk dat je een voorbehoud maakt in de afspraken. Is de heer Van Rooijen dat met mij eens?

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Dat zou misschien wenselijk zijn geweest voor de duidelijkheid. Of dat bij een bestuursakkoord past, vraag ik mij overigens af. Want als het niet bindend is, kun je niet zeggen: ik doe er wel of niet een voorbehoud bij. Want dan is de vraag of het wel of niet bindend is, onduidelijk. Voor mijn fractie weegt het zwaarst, wat gelukkig ook uit de antwoorden blijkt — in die zin is een derde termijn heel verstandig geweest — dat elk jaar de begrotingswetgeving boven elk akkoord gaat. Dat is het prerogatief in rangorde, zoals we dat kennen. Ik heb ook begrepen van het ministerie van Financiën, dat daarover gaat — ik kijk ook naar de Comptabiliteitswet — dat dat zo is.

De heer Nicolaï (PvdD):

De Comptabiliteitswet is duidelijk. Ik ben het ook helemaal eens met de heer Van Rooijen dat dat vóór gaat. Maar er is nu geen afspraak gemaakt over de Comptabiliteitswet; die wordt ook niet opzijgezet. De afspraak is gemaakt dat er in de komende begrotingen gelden beschikbaar komen. En dat mag. Dat mag je afspreken. Dat zet niet de Compta-

biliteitswet opzij en het zet ook niet het recht van de Kamers opzij om over de begrotingswet te beslissen.

De voorzitter:

Dus uw vraag is?

De heer Nicolaï (PvdD):

Dat is mijn vraag. Is de heer Van Rooijen dat niet met mij eens?

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Nee. Ik gaf zojuist aan, en ook vorige week — dat blijkt ook duidelijk uit de antwoorden van de minister — dat dat voorbehoud niet in het akkoord is gemaakt, maar wel in de rijksbijdragebrieven vanaf 2022. Dat komt erop neer dat elk jaar weer goedkeuring moet worden gegeven door de begrotingswetgever van de rijksbegroting. Elk jaar is dat voorbehoud gemaakt.

De voorzitter:

Dan gaan we naar mevrouw Perin-Gopie.

De heer Nicolaï (PvdD):

Voorzitter, een aanvullende, hele korte vraag nog?

De voorzitter:

Nou, we zitten in een derde termijn, hè. Dus ik vind twee vragen toch echt wel voldoende voor een interruptie.

De heer Nicolaï (PvdD):

Dat ben ik ook eens met de heer Van Rooijen, maar er is nog geen voorbehoud gemaakt voor het vaststellen van de begrotingsbedragen. Daar hebben we het toch vandaag over?

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Ik begrijp uw vraag niet. U zegt twee keer dat u het met mij eens bent. Wat is dan de derde vraag?

De voorzitter:

Ik ga nu echt naar mevrouw Perin-Gopie. U wordt het niet eens. Mevrouw Perin-Gopie namens Volt.

Mevrouw Perin-Gopie (Volt):

Dank u wel, voorzitter. Een betrouwbare overheid begint met het nakomen van haar afspraken, met voorspelbaar en rechtsstatelijk handelen. Als wij nu als Eerste Kamer signaleren dat de bezuinigingen onrechtmatig zijn, dan ondermijnen wij niet alleen het vertrouwen in de overheid, maar ook onze eigen rol als bewaker van de rechtsstaat als we voor zo'n wet stemmen. Deze Kamer is geen stempelmachine. Ik kan niet anders dan concluderen dat de begrotingsstaten OCW 2025 onrechtmatig zijn. Deze Kamer moet de rechtmatigheidstoets niet verschuiven naar de rechter als we aan de voorkant al weten dat de onderbouwing die de minister ons heeft verstrekt, ongeloofwaardig is. Wij horen als Eerste

Kamer wetten terug te sturen als wij zien dat ze onrechtmatig zijn, en dat is wat we hier zien.

De signalen stapelen zich op. In 2022 sloot de minister van OCW een bestuursakkoord met de universiteiten en hogescholen. Daarin zijn structurele middelen toegezegd, onder meer voor starters- en stimuleringsbeurzen. De minister suggereert in zijn beantwoording dat er altijd een begrotingsvoorbewoud zou moeten hebben gegolden. Maar als elk bestuursakkoord jaarlijks via een begroting herzien kan worden, vraag ik mij wel af wat dan nog een goede reden is om langjarige afspraken te maken.

Voorzitter. Er kan geen voorbehoud gemaakt worden als het gaat om afspraken die afhankelijk zijn van toekomstige begrotingen. Sterker nog, uit alles blijkt ook dat het bestuursakkoord juridisch bindend en afdwingbaar is. In de beantwoording geeft de minister al aan dat het bestuursakkoord valt onder het toepassingsbereik van de Vaststellingsregeling Aanwijzingen voor convenanten 2003. Die regeling is er heel duidelijk over of een convenant van een minister bij de rechter kan worden afgedwongen. Als je geen afdwingbaarheid wilt, moet je die expliciet uitsluiten. Als daarover niets in het akkoord is terechtgekomen — het maakt niet uit hoe dat is gegaan — dan zijn de rechten en plichten in dit akkoord dus afdwingbaar bij de rechter. Dat is expres zo geregeld, om misverstanden in de praktijk te voorkomen.

Deskundigen als Schlössels, Huisman en Van Ommeren zijn er daarnaast glashelder over dat dit akkoord het karakter heeft van een bevoegdheidsovereenkomst. Het betreft afspraken over de uitoefening van publieke bevoegdheid, namelijk de bekostiging van instellingen. Juist om die reden mag er niet eenzijdig van worden afgeweken. De minister moet het gewekte vertrouwen honoreren.

De minister stelt in zijn beantwoording dat de starters- en stimuleringsbeurzen jaarlijks nieuw te vergeven zijn, maar dat is niet waar. Dat is ronduit flauwekul. Die beurzen waren bedoeld voor wetenschappers met nieuwe vaste aanstellingen, die met deze beurzen eigen meerjarige onderzoekslijnen, onafhankelijk van onderzoekssubsidies en externe subsidieorganisaties, konden financieren, juist om de werkdruk en de aanvraagdruk te verlichten, zodat talentvolle wetenschappers meer ruimte kregen voor nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan is het woord aan de heer Van Meenen namens D66 en mede namens OPNL, als ik mij niet vergis.

De heer Van Meenen (D66):

Ja, zeker. Dat geldt ook aan de interruptiemicrofoon. We hebben afgestemd; dat klopt.

Een heel belangrijk punt. Hier is meerdere keren de suggestie gewekt, zojuist nog door de heer Van Rooijen, dat er in overeenstemming met de universiteiten gekomen is tot een bezuiniging op de starters- en stimuleringsbeurzen in plaats van op vaste aanstellingen, om het zo te zeggen, op het zittend personeel. Maar het is heel duidelijk, en UNL is daar zeer pertinent in: dat is niet het geval. Zo'n overleg heeft niet plaatsgevonden. UNL heeft alleen gewezen op de

gevolgen van deze bezuiniging voor het vaste personeel. Punt.

De voorzitter:

Wat is uw vraag aan mevrouw Perin-Gopie?

De heer Van Meenen (D66):

Mijn vraag aan mevrouw Perin-Gopie is: is zij het met mij eens dat de gevolgen bij de universiteiten worden neergelegd? Misschien kan ze daar nog wat nader op ingaan, want het kan niet genoeg gehoord worden.

De voorzitter:

Nou, heel kort. Het lijkt mij een retorische vraag. Een kort antwoord. "Ja", denk ik.

Mevrouw Perin-Gopie (Vlt):

Ik kan hier heel kort over zijn. Deze bezuinigingen leiden ertoe dat mensen met een vaste aanstelling worden ontslagen en dat de werkdruk toeneemt. Deze middelen waren juist bedoeld om de werkdruk te verminderen. Mensen hebben een vaste aanstelling gekregen dankzij deze middelen en doordat dit nu wordt teruggedraaid door deze minister, wordt niet voldaan aan verwachtingen ...

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Perin-Gopie. Ik zie de spreektekst liggen; een goede samenwerking met D66. Altijd goed in de Kamer. Dan geef ik voor de resterende spreektijd het woord aan de heer Van Apeldoorn namens de SP.

(Hilariteit)

De heer Van Apeldoorn (SP):

Voorzitter. De wetgeving toetsen aan uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtmatigheid; dat is een frase die we hier in dit huis heel vaak horen en ik denk dat die terecht door heel veel fracties serieus genomen wordt. Ik denk dat onze rol als Eerste Kamer nog breder is, maar als Eerste Kamer zouden wij zeker geen wetgeving moeten laten passeren die niet rechtmatig is. Zelden hebben we zo'n duidelijk geval gehad waarbij de rechtmatigheid op z'n minst ernstig in twijfel getrokken kan worden. Als wij onze rol als Eerste Kamer serieus willen nemen, dan denk ik dat het devies heel helder is: niet doen; doe het niet. Sowieso zijn deze bezuinigingen slecht voor ons land, maar onrechtmatigheid is van nog een andere orde. Op basis van de beantwoording van de mede door ons ingediende vragen van afgelopen vrijdag concludeert ook mijn fractie dat het bestuursakkoord wel degelijk juridisch bindend en dus juridisch afdwingbaar was en is. Ook deze minister erkent immers — het is net ook al gezegd — dat op grond van de Aanwijzing voor convenanten in het bestuursakkoord een voorbehoud had moeten worden gemaakt. Daar had dus de bepaling in moeten worden opgenomen dat het niet juridisch afdwingbaar was. Dat is niet gebeurd. Daarmee is het feitelijk dus wel juridisch afdwingbaar. Aan de minister heb ik nog de volgende vragen. Heeft de minister op enig moment zelf twijfels gehad over de rechtmatigheid? Heeft hij rekening gehouden met de mogelijkheid dat deze

bezuinigingen zouden sneuvelen voor de rechter? In welke mate houdt hij daar nu rekening mee?

De voorzitter:

Gaat u door, meneer Van Apeldoorn. U bent al bijna klaar.

De heer Van Apeldoorn (SP):

En deelt de minister — ik verwijs ook naar de vragen van collega Roovers — onze zorg dat dit opnieuw een klap zal zijn voor de betrouwbaarheid van de overheid? Is dat een risico dat hij bewust wil nemen en voor zijn rekening wil nemen? Erkent de minister dat universiteiten in hun planning, in hun personeelsbeleid en in toezeggingen aan al aangestelde medewerkers, uit zijn gegaan van het structurele en meerjarige karakter van het bestuursakkoord? Erkent hij dat het om structurele middelen ging? Erkent hij dat universiteiten hier beleid op hebben gevoerd en dat dit gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij al aangestelde onderzoekers? Erkent hij dat deze verwachtingen nu geschonden worden? Wilt u dat ik eerst afrond?

De voorzitter:

Dat lijkt mij voor de hand liggen.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Goed. Het is dus duidelijk dat deze bezuinigingen onrechtmatig zijn en dat deze onrechtmatige daad ook negatieve gevolgen zal hebben voor betrokken personen, naast de schade die deze zal toebrengen aan de wetenschap en onze kenniseconomie. Daarom zeg ik ook nogmaals tegen alle collega's: doe het niet. Juist omdat de rechtmatigheid nu in het geding is, waar wij als Eerste Kamer op behoren te toetsen — het is immers een van onze hoofdtaken — vraagt mijn fractie bij dezen een hoofdelijke stemming aan over de begrotingsstaten OCW 2025.

Dank u, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan mevrouw Roovers namens GroenLinks-Partij van de Arbeid.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

U zegt "onrechtmatig en juridisch afdwingbaar"; daar wil ik nog heel even kort op doorgaan. Wij zijn al wat langer bezig met deze begroting. Er zijn een paar schriftelijke rondes geweest. Het zal voor de minister geen verrassing zijn dat verschillende fracties van oordeel zijn dat het akkoord juridisch bindend is. De minister antwoordt dan op die vragen met: "Nou, dat zie ik dan wel bij de rechter. Ik zie het met vertrouwen tegemoet; kom maar op." Dat zou je een sportieve houding kunnen noemen. Wat is naar het oordeel van de fractie van de heer Van Apeldoorn precies het nadeel van de strategie van "als het juridisch bindend is, dan zien we elkaar wel in de rechtszaal"?

De heer Van Apeldoorn (SP):

Dank aan mevrouw Roovers voor die vraag. Ik vind dat wij dat als Eerste Kamer niet aan de rechter zouden moeten laten. Ik vind eigenlijk dat de minister dat niet aan de rechter

zou moeten laten. Ik vind eigenlijk dat het parlement, maar ook de regering hiervoor de verantwoordelijkheid zou moeten nemen. Er bestaan in ieder geval ernstige twijfels over de rechtmatigheid. De minister heeft daar zelf ook juridisch advies over gekregen. Door adviseurs en ambtenaren van de minister werd er rekening mee gehouden dat dit weleens zou kunnen sneuvelen voor de rechter. Dan is het eigenlijk een hele rare vorm van beleid als je zegt: "We gaan het toch doorzetten en we kijken wat de gevolgen zijn; in het ergste geval sneuvelt het bij de rechter en dan zien we het wel. Dan gaan we de scherven oprapen." Als wij dat als Eerste Kamer laten passeren heeft dat schadelijke gevolgen voor ons, maar ik denk ook dat het schadelijke gevolgen heeft voor de minister als hij die weg op gaat. Zoals u zelf ook al zei in uw bijdrage: de betrouwbaarheid van de overheid krijgt dan opnieuw een klap; het werkt ook heel ondermijnend voor wanneer de overheid nieuwe akkoorden wil sluiten met andere sectoren.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Apeldoorn. Dan geef ik het woord aan de heer Van Meenen. Hij spreekt namens D66 en mede namens OPNL.

De heer Van Meenen (D66):

Voorzitter. Bezuinigen op onderwijs en wetenschap is toegestaan — helaas. Dit kabinet maakt volop gebruik van die mogelijkheid. Bezuinigen op onderwijs en wetenschap is een frontale aanval op de toekomst van onze kinderen en kleinkinderen en van iedereen die elke dag met hart en ziel aan die toekomst werkt. Het is ook een frontale aanval op de toekomst van ons land, van onze welvaart en van onze economie. Daarom kiest D66 altijd voor investeren in onderwijs en wetenschap. Maar nogmaals, daarop bezuinigen mag. Het is slecht, maar toegestaan.

Wat echter niet mag, is het eenzijdig verbreken van een bindend, door de overheid gesloten akkoord. Dat doet dit kabinet wel. Het kabinet, deze coalitie, zegt het bestuursakkoord van 2022 op en heeft de intentie om daarmee de komende jaren miljarden te bezuinigen op onderzoek en wetenschap. Maar dat mag niet, zo houdt elke vooraanstaande bestuursrechtgeleerde ons voor. Zodoende schendt het kabinet het vertrouwensbeginsel en handelt het onrechtmatig. Onrechtmatig! In dit huis, in deze Kamer, is rechtmatigheid de zwaarste van onze toetsstenen. Soms kan er wellicht verschillend gekeken worden naar de rechtmatigheid, maar in dit geval niet. De onrechtmatigheid staat ons allen aan. Het staat hier groot midden in de kamer. Er valt niet omheen te kijken, ook niet met de antwoorden die de minister in de eerdere termijnen gaf of de antwoorden die hij nu schriftelijk geeft. Het maakt voor de onrechtmatigheid niet uit langs welke weg je de overeenkomst schendt of opzegt, en ook niet voor de gevolgen voor mensen. Of de minister nu kiest voor schending langs de lijn van het beëindigen van de sectorakkoorden of langs de lijn van het onmiddellijk stoppen van starters- en stimuleringsbeurzen, hier worden mensen zwaar getroffen in hun huidige en hun toekomstige bestaan. Zie bijvoorbeeld de 56 ontslagen die de Open Universiteit in Heerlen aankondigt, juist omdat ze gehoor gegeven hebben aan de uitdrukkelijke oproep van de overheid om zo veel mogelijk en zo snel mogelijk te beginnen met de inzet van de beschikbare middelen.

Tevens wordt hoe dan ook volstrekt voorbijgegaan aan de bittere noodzaak die er was om juist langs deze beide lijnen te investeren, juist ook voor de zittende mensen, in het licht van hun onverantwoorde werkdruk. Lees het interview met voormalig minister Dijkgraaf van gister er maar op na. Dat geldt ook voor waar het gaat om de intentie van de overheid om nu juist langjarige bindende afspraken te maken. Want dat was die intentie uitdrukkelijk. Dat zouden dit kabinet en deze coalitie juist moeten omarmen in hun uitdrukkelijk uitgesproken streven naar stabiele en structurele bekostiging van het onderwijs. De minister heeft in zijn eerste termijn de indruk willen wekken dat het nooit de intentie van zijn voorganger is geweest om zo'n langjarige bindende overeenkomst aan te gaan, maar dat blijkt onjuist te zijn. Zie de woorden van zijn voorganger.

Voorzitter. Ik rond af. Deze Kamer kan zich niet veroorloven bij vol bewustzijn te kiezen voor een begroting met zo'n substantieel onrechtmatig deel. Als dat zou gebeuren, vervalt ons recht van bestaan hier in de Eerste Kamer. Hier zijn we voor. Hier zijn we van. Dus dit moeten we stuiten. Het kan niet zo zijn dat ten minste dit wezenlijke onderdeel over enkele maanden sneuvelt bij de rechter, zoals zal gebeuren. Als de Eerste Kamer zichzelf nog maar enigszins serieus wil nemen, nu en in de toekomst, dan stopt deze onrechtmatigheid hier en nu, en niet bij de rechter.

Voorzitter. Mijn fractie begrijpt heel goed dat een stem tegen een hele begroting om dit onheil af te wenden voor een aantal fracties in dit huis een te zwaar middel is. Daarom de volgende motie.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de minister van OCW in de begrotingsstaten Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2025 216,8 miljoen euro bezuinigt op de starters- en stimuleringsbeurzen voor universiteiten en dat deze beurzen onderdeel zijn van het Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap;

constaterende dat de minister met deze aangekondigde bezuiniging afwijkt van de juridisch bindende afspraken uit het bestuursakkoord;

constaterende dat het bestuursakkoord geen bepalingen of formuleringen bevat met een juridisch voorbehoud waaruit zou blijken dat er geen sprake is van afdwingbare rechten en verplichtingen;

verzoekt de regering om het bestuursakkoord voor 2025 onverkort uit te voeren en in overleg met de instellingen te treden omtrent eventuele afwijking van het akkoord in de daarop volgende jaren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door de leden Van Meenen, Roovers, Van der Goot, Van Apeldoorn, Nicolai en Perin-Gopie.

Zij krijgt letter Y (36600-VIII).

Mevrouw Perin-Gopie heeft nog een korte vraag voor u voorbereid.

Mevrouw Perin-Gopie (Volt):

Ik kon me heel goed vinden in het betoog van de heer Van Meenen. Hij begon ermee dat je natuurlijk mag bezuinigen op onderwijs en wetenschap. Dat klopt inderdaad. Sander Schimmelpenninck zou zeggen dat "de domheid regeert" door nu te bezuinigen op het onderwijs. Is de heer Van Meenen het met mij eens dat wij als Eerste Kamer een grondwettelijke taak hebben om wetten te toetsen op onrechtmatigheid? Zou het niet heel erg dom en onverstandig zijn om voor de voorliggende wet te stemmen?

De voorzitter:

Ik ben benieuwd wat hij gaat antwoorden! De heer Van Meenen, ja of nee?

De heer Van Meenen (D66):

Het korte antwoord is: ja. Maar u wilt natuurlijk ook het langere antwoord weten.

De voorzitter:

Nee, dank u.

De heer Van Meenen (D66):

Laten we echt ...

De voorzitter:

Een ogenblikje. Ik moet nog een kleine correctie plegen. Ik heb net "de letter v van victorie" gezegd, maar het moet "de letter y van ypsilon" zijn. U had het natuurlijk al gezien, maar ik zeg het nog voor de mensen thuis.

De heer Van Meenen (D66):

Ik houd die v ook nog even in gedachten. Victorie!

De voorzitter:

Gaat uw gang. Een kort antwoord.

De heer Van Meenen (D66):

Laten we wel zijn. We hebben het hier voortdurend over de drie toetsstenen. Ik heb er bij de Algemene Beschouwingen zelf nog toekomstgerichtheid aan toegevoegd. Dat is hier natuurlijk ook zeer aan de orde. Als er nou één toetssteen is die hier en nergens anders kan worden vastgesteld, dan is het rechtmatigheid. Dat is onze zwaarste toetssteen, zoals ik al zei. Daar kan je op sommige momenten echt nog wel verschillend naar kijken. Maar blijkbaar zeggen alle bestuursrechtgeleerden, behalve een enkele ambtenaar op het ministerie van OCW: dit is gewoon juridisch bindend; dit is zeer kansrijk bij de rechter. Dan is het toch, ook in de geschiedenis van deze Eerste Kamer, werkelijk verschrikkelijk als je dat laat gebeuren? Dit soort ongelukken zijn eerder

gebeurd. Denk toch maar even aan de toeslagenaffaire. Daarbij hebben we hier niet voldoende gekeken naar hoe het allemaal in elkaar zat.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Meenen.

De heer Van Meenen (D66):

Nu staat die onrechtmatigheid hier midden in de Kamer. Ik zou zeggen: laten we zorgen dat ze hier verdwijnt, niet bij de rechter.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Zoals altijd heb ik mijn huiswerk gedaan.

De heer Van Meenen (D66):

Heel goed.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Ik heb contact gehad met professor Paul Bovend'Eert. Hij bevestigde mij dat een bestuursakkoord een onduidelijke juridische status heeft en feitelijk een set aan voornemens is, geen bindende wettelijke regeling noch een privaatrechtelijke overeenkomst. Wat is daarop uw antwoord? Het is geen verzinsel van mij.

De heer Van Meenen (D66):

Daarop is dit mijn antwoord. Ik heb best wel veel bestuursakkoorden in het onderwijs gezien en inderdaad, die zijn over het algemeen zo vaag als je ze maar kunt krijgen, zonder doelstellingen, zonder geld, of met één grote zak geld en het idee: dan zien we het over vijf jaar wel. Er is een boekje geschreven — dat kan ik van harte aanbevelen, ook aan de heer Bovend'Eert, maar hij heeft dat waarschijnlijk al gelezen — met de titel De sluipende crisis, geschreven door René Kneyber. Dat gaat precies hierover: hoe wij vanuit de overheid in de afgelopen decennia steeds vaker het middel van het bestuursakkoord zijn gaan inzetten om een maatschappelijk probleem op te lossen. Daar zetten we dan een grote zak geld naast en dan worden er door degenen die het moeten uitvoeren zo vaag mogelijke afspraken gemaakt, zodat er zo veel mogelijk ruimte is om iets te doen. Als je dan na een paar jaar kijkt, zie je dat niet gebeurd is wat er had moeten gebeuren. Dat zie je telkens opnieuw. In zijn algemeenheid heeft de heer Bovend'Eert dus groot gelijk; zo ken ik hem ook. Maar ...

De voorzitter:

Dank u wel.

De heer Van Meenen (D66):

Voorzitter ...

De voorzitter:

Nee, dit duurt te lang.

De heer Van Meenen (D66):

Maar in dit geval: dit is een uitzondering. Dit is nu juist een zeer gedetailleerd akkoord, tot op de euro nauwkeurig.

De voorzitter:

Helder.

De heer Van Meenen (D66):

Voor de komende tien jaar ...

De voorzitter:

Dan geef ik nu het woord ...

De heer Van Meenen (D66):

Nee, voorzitter ...

De voorzitter:

Dan geef ik nu het woord ... Nee, nee, nee, meneer Van Meenen, ik geef nu echt weer het woord aan de heer Van Rooijen, voor zijn tweede vraag.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Die kan heel kort zijn. U haalt twee keer oud-minister Dijkgraaf aan, maar die heeft volgens mij een functie elders. Hij wordt geciteerd in de Volkskrant en op andere momenten, maar is het wel zo chic dat hij hier wordt geciteerd? Ik vind dat niet helemaal correct.

De voorzitter:

Nee, dat gaan we hier ook niet doen, want iemand die hier niet aanwezig is, kan zich hier ook niet verdedigen. We gaan het dus niet verder hebben over de heer Dijkgraaf. Had u ...

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Maar hij is genoemd, voorzitter.

De voorzitter:

Ja, maar daar stoppen we nu mee.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Oké.

De voorzitter:

Had u nog een andere vraag, meneer Van Rooijen?

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Nee, maar als de heer Van Meenen hem mag noemen, mag ik hem toch ook noemen?

De voorzitter:

Zeker, maar nu stoppen we daarmee. U heeft hem nu allebei genoemd en daar laten we het bij.

Dank u wel, meneer Van Meenen. Ik geef nu het woord aan de heer Nicolaï van de Partij voor de Dieren.

De heer **Nicolaï** (PvdD):

Dank u wel, voorzitter. Nog even aansluitend op wat er zojuist plaatsvond aan dialoog: ik denk dat de heer Bovend'Eert er gelijk in heeft — dat ziet u ook bij Schlössels — dat dat akkoord heel veel omvat. Het omvat niet een bevoegdhedenovereenkomst, zoals wij dat noemen, maar beleidsintenties enzovoorts, enzovoorts. Maar de vraag is of er een karakter van een bevoegdheidsovereenkomst in dat akkoord zit. Daarover zeggen alle deskundigen: ja.

Wat is dan die bevoegdheidsovereenkomst? Dat is dat er een afspraak gemaakt wordt over de middelen die aan de universiteiten ter beschikking komen. Er worden geen afspraken gemaakt over bekostigingsbesluiten. Dat zijn beschikkingen. Nee, er worden afspraken gemaakt over de gelden die ten grondslag liggen aan de bekostigingsbesluiten, als ze genomen worden. In de Comptabiliteitswet, maar ook in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek staat dat je alleen geld mag uitgeven als er een begroting is. Dat ben ik met de heer Van Rooijen eens. Maar waar praten wij vandaag over? We praten er vandaag over dat die begroting er moet komen. Als die begroting er komt zoals die is afgesproken in het bestuursakkoord, ligt er dus een financiële begroting op basis waarvan je, met de Comptabiliteitswet en de Wet op het hoger onderwijs in de hand, de bekostigingsbeschikking kan geven. Dat is de essentie.

De heer Van Rooijen zegt dat het vaag is wat nou precies het karakter van die overeenkomst is. Ik ben heel blij dat de minister zegt dat de Aanwijzingen voor convenanten hierop van toepassing zijn. Dat klopt. Hij zegt ook, en ik lees Aanwijzing 16: "Indien partijen beogen met het convenant niet afdwingbare rechten en verplichtingen in het leven te roepen wordt dit uitdrukkelijk in het convenant bepaald." Als je dat dus niet doet en zo'n afspraak maakt, is het dus wél een afdwingbare afspraak. Zo eenvoudig is het, meneer Van Rooijen. En dat zeg ik ook tegen de minister: zo eenvoudig is het.

De afspraak is duidelijk en die afspraak dreigt nu geschonden te worden. Die wordt al geschonden, tenzij we ervoor zorgen dat de begroting weer op orde komt. Als die schending plaatsvindt, staan we als overheid weer in ons hemd bij de rechter. Heel veel mensen hier zeggen dat het onze taak is om dat te voorkomen. Laten we dat nou in godsnaam doen. Laten we inderdaad eens onze rol pakken en zeggen: er zijn deskundigen die zeggen dat er een bevoegdhedenovereenkomst is en dat er een afspraak is, en dat we, als die afspraak niet wordt nagekomen, een onrechtmatigheidsprobleem hebben. Het is onze taak om dat te voorkomen.

Dank u wel, voorzitter.

De **voorzitter**:

Dank u wel.

De heer **Van Rooijen** (50PLUS):

Wat de heer Nicolaï in grote lijnen zei, betwist ik niet, maar ik wil het even precies hebben. In de rijksbijdragebrieven staat dat vanaf 2022 goedkeuring moet worden gegeven aan de rijksbegroting door de begrotingswetgever. Ik zei ook: dat heeft een hogere rangorde in het akkoord. Het kabinet heeft voorstellen gedaan. De Tweede Kamer heeft daar wijzigingen in aangebracht. De Tweede Kamer heeft het primaire recht — ten laatste geldt dat ook voor de Eerste Kamer — om daar zelf wijzigingen in aan te brengen. U kunt de Tweede Kamer toch niet het recht ontzeggen om daar, ondanks akkoorden, staatsrecht en inhoudelijke zaken, wijzigingen in aan te brengen? Dat is namelijk het hoogste recht van de begrotingswetgever.

De heer **Nicolaï** (PvdD):

Ik ben blij dat de heer Van Rooijen namens de Tweede Kamer spreekt. Ik spreek namens de Eerste Kamer. We hebben het volle recht om te zeggen: deze begroting deugt niet; zorg ervoor dat die begroting wordt aangevuld. Is de heer Van Rooijen dat met mij eens?

De heer **Van Rooijen** (50PLUS):

Ik sprak niet alleen over de Tweede Kamer, maar ook over de Eerste Kamer. Natuurlijk is dat zo, maar daarover debatteren wij hier. Iedere fractie geeft zijn standpunt. Dat hebben wij ook gedaan.

De heer **Nicolaï** (PvdD):

Maar nogmaals, ik zeg niet dat de begrotingswetgever geen rechten heeft; dat is nou juist het uitgangspunt van de Comptabiliteitswet en van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, die zegt: "Je mag alleen bekostigen. Je mag dat geld nog niet betalen als de begroting er nog niet klaar voor is en de grondslag er nog niet is." Dat klopt allemaal. Maar we praten er vandaag over dat de begroting op orde moet komen, zodanig dat de middelen die binnen de afspraak zijn vastgelegd, beschikbaar zijn om de bekostigingsbesluiten te nemen. Dat vergeet de heer Van Rooijen alsmaar.

De **voorzitter**:

Tot slot, meneer Van Rooijen.

De heer **Van Rooijen** (50PLUS):

Ik ga niet in herhalingen vallen. Dat standpunt zou betekenen dat regeringen voor lange tijd over hun eigen graven kunnen regeren door te zeggen: we hebben een bestuursakkoord gesloten met alle details; daar is men tien jaar aan gebonden.

De heer **Nicolaï** (PvdD):

Dan zeg ik: alleen domme regeringen doen dat, want een goede regering maakt een voorbehoud. Dat is precies wat ik de heer Van Rooijen heb voorgehouden. Het rechtssysteem is niet gestructureerd zoals meneer Van Rooijen zegt, waarbij de overheid er tot sint-juttemis aan gebonden is. Nee, een overheid is er tot sint-juttemis aan gebonden als die dom is en geen voorbehoud maakt. Dat voorbehoud is hierbij niet gemaakt.

De voorzitter:

Nee, meneer Van Rooijen, u heeft al drie vragen kunnen stellen. Laten we hierbij wel respectvol blijven jegens de regering; dat geldt ook voor de heer Nicolaï.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

De heer Nicolaï beweert dat er door de bezuinigingen een akkoord is geschonden. Maar de minister heeft een soort argument voor waarom hij dat wel meent te kunnen doen. Hij zegt: "Ik kom niet aan de vaste banen. Ik doe het alleen bij de starters- en stimuleringsbeurzen. Dat is vrijgesteld geld voor beurzen die nog toegekend moeten worden." Hoe beoordeelt de heer Nicolaï de argumentatie van de minister vanuit zijn juridische finesse en zijn advocatenpraktijk?

De voorzitter:

Graag een kort antwoord, meneer Nicolaï.

De heer Nicolaï (PvdD):

Ik begrijp dat de minister daarmee komt. Dit is hetzelfde verhaal waar de heer Rietkerk van het CDA ook zijn vraag over heeft gesteld, namelijk over de redelijke termijn enzovoort. Dat speelt bij aanbestedingen. De vraag of er gevolgen zijn voor universiteiten speelt op een andere manier. Hierbij gaat het erom dat er een overeenkomst is en dat men nakoming daarvan vraagt. Dat gaat vooraf aan de vraag hoeveel schade je eigenlijk lijdt en of er een redelijke termijn is waarin je je kunt instellen op die wijziging. Dat komt pas aan de orde als het mag. We praten vandaag over de vraag of het mag.

De voorzitter:

Nog een korte vraag van mevrouw Roovers.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Samenvattend. Dus als ik het goed begrijp, is het voor de rechtmatigheid irrelevant welk deel van de bezuinigingen het betreft?

De heer Nicolaï (PvdD):

Absoluut.

Mevrouw Perin-Gopie (Volt):

De heer Nicolaï zit al langer in deze Kamer en heeft ook ervaring als advocaat. Wat gebeurt er nou als de rechter zegt: de universiteiten en hogescholen hebben gelijk. Wat moet de minister dan doen?

De heer Nicolaï (PvdD):

Als dat zo is, zal er alsnog een suppletoire begroting nodig zijn om het gat te vullen dat nu geslagen is.

De voorzitter:

Ik geef nog één keer het woord aan mevrouw Perin-Gopie.

Mevrouw Perin-Gopie (Volt):

Begrijp ik goed uit de woorden van de heer Nicolaï dat deze minister dan alsnog moet betalen? Moet dat dan volgens u vanuit de OCW-begroting of vanuit de rijksbegroting?

De heer Nicolaï (PvdD):

Daar praten we vandaag helemaal niet over.

De voorzitter:

Dank u wel. Dat is mooi. Dat scheelt. Dan gaan we naar de heer Rietkerk namens het CDA.

De heer Rietkerk (CDA):

Dank u wel, voorzitter. De CDA-fractie begrijpt dat in het bestuursakkoord 2022 ook afspraken zijn gemaakt voor de komende jaren en dat het vertrouwen door het kabinetsbeleid een deuk heeft opgelopen. De vertrouwensrelatie tussen Staat en de hogeronderwijsinstellingen vraagt nadrukkelijk aandacht van deze minister. De taak van de Eerste Kamer blijft wat ons betreft het toetsen op wetgeving, en op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De politieke keuzes, ook in dit geval, zijn gemaakt in de Tweede Kamer. Het CDA heeft de taak in de Eerste Kamer zeer serieus genomen en heeft daarom in alle drie de schriftelijke rondes en ook na de tweede termijn kritische vragen gesteld die zien op de rechtmatigheid en de uitvoerbaarheid van de voorgenomen bezuinigingen en het al dan niet breken van het bestuursakkoord.

Voorts dankt onze fractie de minister voor zijn toezegging dat er in de krimp- en grensregio's geen verdunning van het budget plaatsvindt en dat de minister bestuurlijke afspraken gaat maken met de hogescholen en universiteiten in Zeeland, Maastricht, Twente, Drenthe, Groningen en Friesland.

Naar aanleiding van het eerdere debat en de vragen vraagt de CDA-fractie een toezegging van de minister dat hij bestuurlijk overleg pleegt over de compensatie voor de lage voet voor de jonge universiteiten, te beginnen met Tilburg, Maastricht, Twente, VU en Erasmus, als zij een voorstel doen.

Het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel zijn belangrijke algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De CDA-fractie heeft hier veel vragen over gesteld. Onder omstandigheden mogen gemaakte afspraken — in dit geval het bestuursakkoord — niet nagekomen worden. Hiervoor moet wel een redelijke overgangstermijn worden gebruikt om recht te doen aan het evenredigheidsbeginsel. De leden van de CDA-fractie constateren op basis van jurisprudentie dat drie maanden geen onredelijke termijn is, vergeleken met vergelijkbare gevallen. Tegelijkertijd begrijpen deze leden dat deze politieke keuze tot onwenselijke gevolgen leidt. Het beoordelen van de politieke keuze is echter niet de taak van deze Eerste Kamer.

Ten slotte. Vindt de minister ook dat hij aan het herstel van vertrouwen moet gaan werken? Kan hij reflecteren op de beleefde vertrouwensbreuk met de hogeronderwijsinstellingen?

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Rietkerk. De heer Van Meenen heeft nog een korte verhelderende vraag aan u.

De heer Van Meenen (D66):

Mijn vraag aan de heer Rietkerk is eigenlijk of het iets uitmaakt waarom en op welke wijze je een akkoord schendt. Als je dat eenzijdig doet, is dat toch per definitie onrechtmatig? Daar gingen al uw vragen over. Wanneer heeft u nou ooit in al die beantwoordingen het antwoord gekregen "het is onrechtmatig, maar het kan wel"?

De heer Rietkerk (CDA):

Er wordt verschillend over gedacht door juristen, maar ook door staats- en bestuursrechtjuristen. Dat blijkt ook uit het debat hier. Dat is één. Het is niet eenduidig rechtmatig of onrechtmatig, het een of het ander. Wat bij onze fractie de doorslag heeft gegeven, is dat de bekostigingssystematiek, inclusief het begrotingsvoorbehoud, in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek het kader is waarin middelen worden toegekend. Jaarlijks is dat de wettelijke basis. Dat betekent dat jaarlijks daar het voorbehoud is geformuleerd. Het staat ook in de brieven die jaarlijks naar de onderwijsinstellingen worden gestuurd. Zij kunnen die lezen. Dat is de reden geweest dat wij tot de conclusie komen — en we vragen de minister om dat te duiden — dat er thans, gelet op die omstandigheden, geen sprake is van onrechtmatigheid.

De heer Van Meenen (D66):

Maar wat is dan ... Als het mag, voorzitter ...

De voorzitter:

Gaat uw gang, meneer Van Meenen.

De heer Van Meenen (D66):

Wat is dan de betekenis van een bestuursakkoord überhaupt nog als je het gewoon kunt schenden? Als je het maar drie maanden van tevoren zegt, is het blijkbaar goed. "En verder zien we het wel en een begroting is altijd goed." Zo beluister ik deze redenering. Die is totaal anders dan de oorspronkelijke insteek van de vragen van het CDA, die echt heel kritisch waren en het helemaal niet hadden over "nou ja, als het in drie maanden is, is het wel goed" of "als het in de begroting uiteindelijk gefikt wordt, kan het allemaal wel". Het gaat hier toch om het échte principe dat je een tienjarafsprakenafpraak maakt en structurele bekostiging wilt geven voor algemeen erkende problemen. Ook uw partij zat in het kabinet dat die afspraken maakte. En dan zegt u nu met één penneestreek "prima joh, breek het maar, doe maar". Wat is er gebeurd bij het CDA om dat mogelijk te maken? En, als ik nog even mag voorzitter, als dat het feit is dat er in de Tweede Kamer een afspraak is gemaakt over een ander deel van de begroting, raad ik het CDA toch echt aan om goed naar de motie te kijken die ik zojuist heb ingediend. Want die geeft wel degelijk een escape die zegt: u hoeft niet tegen de hele begroting te stemmen, maar ga alsjeblieft, als je als CDA het woord "rechtmatigheid" hier in de toekomst nog eenmaal in de mond wil nemen, heel goed kijken wat je nu doet. Je gaat nu echt witwassen dat hier een schending van die rechtmatigheid plaatsvindt.

De heer Rietkerk (CDA):

De CDA-fractie zal een afweging maken na het antwoord van de minister. Het gaat hier om ruim 200 miljoen. Dat is niet niks. Het was onze keus niet. Het totaal aan investeringen in de begroting is zo'n 57 miljard. Aan de hand van de antwoorden die de minister in deze termijn geeft, zullen wij straks de afweging maken of dat voor ons voldoende is om voor het totaal van deze begroting te stemmen. Dat is de afweging die wij in onze fractie gaan maken op 8 april.

De voorzitter:

Tot slot, meneer Van Meenen, nog even kort.

De heer Van Meenen (D66):

De motie geeft u de gelegenheid om te zeggen dat u voor het totaal van de begroting stemt. Er gebeuren heel veel goede dingen, dingen waar het kabinet nog niet zijn oog op had laten vallen, zullen we maar zeggen. Deze motie geeft u de gelegenheid om te zeggen dat juist dat onrechtmatige deel, dat ten opzichte van de 37 miljard relatief klein is ...

De heer Rietkerk (CDA):

57 miljard.

De heer Van Meenen (D66):

Maar voor de instellingen en de mensen die het betreft is het heel veel geld. Juist op dat deel zou u een nieuw besluit van dit kabinet moeten vragen.

De heer Rietkerk (CDA):

Via uw interruptie vraag ik de minister nog eens om niet alleen zijn standpunt te duiden, maar ook de suggestie van de universiteiten, de UNL, om de starters- en stimuleringsbeurzen als subsidie in het pakket van die 215 miljoen te doen. Ik vraag de minister om een nadere beschouwing daarover. Want als er een gat was geschoten in de sectorakkoorden en het sectorplan — daar waren ook onze vragen op gericht — hadden we hier op een heel andere manier gestaan. Dan was het CDA niet akkoord gegaan. Wij hebben de derde termijn daarvoor gebruikt. U suggereert dat wij met één penneestreek om zijn. Dan hebt u én het debat niet meegemaakt én u heeft onze vragen voor deze derde termijn niet goed gelezen. Daar wordt mee begonnen. Vanuit die situatie levert het CDA nu in maximaal twee minuten een beknopte bijdrage aan de derde termijn.

De voorzitter:

We gaan de interrupties kort houden. Ik heb gevraagd om terughoudendheid. Er staan er nu vier. Als het in één vraag kan, heel graag.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Dat ga ik proberen, voorzitter. Ik begrijp eerlijk gezegd niks van de ommezwaai van de CDA-fractie, ook in het licht van de eerdere vragen die de CDA-fractie heeft gesteld. Ik denk dat collega Nicolaï het net goed heeft uitgelegd richting de heer Van Rooijen. Veel bestuursakkoorden zijn algemeen en vaag. Dit bestuursakkoord was heel duidelijk en specifiek. Het ging om concrete bedragen en toezeggingen. Het was

een meerjarenperspectief met concrete financiële afspraken die daarbij horen. Verschillende hoogleraren bestuursrecht, niet één of twee maar drie verschillende hoogleraren bestuursrecht, hebben heel duidelijk aangegeven dat het hier gaat om het schenden van het bestuursrecht. Het eenzijdig opzeggen van zo'n bestuursakkoord is niet rechtmatig, tenzij er sprake is van overmacht, oorlog of echte crisissituaties. Dat is hier niet het geval.

De voorzitter:
En uw vraag is?

De heer Van Apeldoorn (SP):
Nu zegt de heer Rietkerk dat er ook juristen zijn die er anders over denken. Begrijp ik goed dat hij zegt: omdat juristen er anders over denken, kiezen wij die kant van het verhaal? Is er dan niet enige twijfel bij de heer Rietkerk dat het mogelijk wél onrechtmatig zou zijn en dat het sneuvelt bij de rechter? Wat betekent het voor de positie van de Eerste Kamer als wij met het CDA straks deze begroting hebben laten passeren?

De heer Rietkerk (CDA):
Ik reageer op de heer Van Apeldoorn van de SP-fractie net zoals ik op de heer Van Meenen heb gereageerd. Als u dit een grote ommezwaai vindt en één pennenstreek, heeft u hier in de Kamer het debat niet gevolgd en ook onze vragen niet. Wij hebben expliciet in de laatste ronde gevraagd of het over het sectorplan gaat of niet. Het antwoord was "nee". Gaat het over de beurzen? Antwoord: "ja". Wat is de status van de beurzen? Subsidie. Wat is dan het recht dat daarop van toepassing is? De Algemene wet bestuursrecht. Zo kan ik doorgaan. Ik ga dat niet herhalen, want de voorzitter geeft mij die ruimte niet. Dat is waar het CDA naar kijkt. Hebben wij geen twijfel of zijn wij niet kritisch op wat er is gebeurd? Ja, ik heb de minister expliciet gevraagd om dat nog eens te duiden. Wij zullen dat in deze derde termijn — dit is niet voor niets een derde termijn — goed betrekken bij onze standpuntbepaling in de fractie. Dat is gewoon ordentelijk om te doen.

De voorzitter:
Dank u wel. Mevrouw Perin-Gopie, ook graag één vraag.

Mevrouw Perin-Gopie (Volt):
Ik hoor de heer Rietkerk spreken over de redelijke termijn van drie maanden. Hij kan zich daarin vinden. Mijn fractie vraagt zich af of hij kan onderbouwen waarom dat redelijk is. We zien dat alle universiteiten bezig zijn met reorganisaties, dat zij allemaal miljoenen moeten bezuinigen en dat onderzoekstrajecten worden afgebroken. We weten ook dat universiteiten een voorsprong hebben genomen op die stimuleringsbeurzen. Dat is ook aangejaagd door het ministerie van OCW. Daarmee hebben mensen een vast contract gekregen. Waarom vindt hij drie maanden een redelijke termijn?

De heer Rietkerk (CDA):
Het CDA heeft deze vraag juist ook in de derde termijn gesteld. De minister heeft daarop geantwoord. Straks geef ik de minister de gelegenheid om dat nog eens toe te lichten.

ten. Kennelijk is het voor u onduidelijk. Voor ons is het wel duidelijk. Dat betekent dat ik het antwoord van de minister afwacht.

De voorzitter:
Mevrouw Roovers.

Mevrouw **Perin-Gopie (Volt):**
Mag ik heel kort?

De voorzitter:
Nee, liever niet. We zitten in de derde termijn, en die is echt kort en afrondend. U moet anders een heel nieuw debat aanvragen.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):
Ik ga hier precies op door. De minister is inderdaad gevraagd naar die redelijke termijn. Ik heb hier zijn antwoorden. Hij noemt meestal voorbeelden waarin het vijf maanden duurt voordat een subsidierelatie wordt afgebouwd, met daarna nog een overgangstermijn van vijf schooljaren. Er is ook een voorbeeld waarin drie maanden een redelijke termijn is. Dat gaat over de waterboot in Amsterdam. In welk opzicht is de waterboot in Amsterdam vergelijkbaar met een universiteit, waar een promotieonderzoek vaak vier tot zes jaar duurt en waar een langlopende onderzoekslijn tientallen jaren kan beslaan?

De voorzitter:
De vraag is duidelijk, denk ik.

De heer Rietkerk (CDA):
De starters- en stimuleringsbeurzen bestaan nog geen tien jaar. De minister heeft aangegeven dat het om een paar jaar gaat. Onze vraag was: waarom drie en niet twee of vijf? De minister heeft onderbouwd waarom hij uitgaat van drie maanden. Hij heeft drieënhalve maand geleden het gesprek gevoerd, en ook op 24 juni. Als het een structurele kwestie van twintig jaar was geweest, had ik hier anders gestaan. We hebben hierop doorgevraagd, en de minister heeft daar antwoord op gegeven.

De heer Van Rooijen (50PLUS):
Bij de beantwoording van de minister in de tweede termijn citeer ik: er zijn geen juridische gevolgen verbonden aan de afspraken. Dat blijkt ook uit de periode na het sluiten van het bestuursakkoord. De universiteiten hebben bijvoorbeeld de ruimte gekregen om af te wijken van de afspraken in het bestuursakkoord, zonder dat dit akkoord werd aangepast. Zij hebben van deze ruimte gebruikgemaakt, wat bevestigt dat het hier niet ging om juridisch afdwingbare afspraken. Deelt u deze opvatting van de minister?

De voorzitter:
De heer Rietkerk, tot slot.

De heer Rietkerk (CDA):

Die opvatting deel ik. Ik heb aangegeven dat er in de afgelopen jaren terecht een paar miljard euro extra naar het onderwijs is gegaan, ook aanvullend op die bestuurlijke afspraken. Als die afspraken volledig vastlagen, zou dat niet zichtbaar zijn geweest in de werkelijkheid.

De voorzitter:

Dan is het woord aan de heer Talsma namens de Christen-Unie.

De heer Talsma (ChristenUnie):

Dank u wel, meneer de voorzitter. Uit het debat van vorige week en de aanvullende stukken is het mijn fractie duidelijk geworden dat de stelligheid waarmee met name het standpunt werd betrokken dat de Staat niet de intentie had om bindende afspraken te maken en dat het volkomen legitiem zou zijn om de nakoming van die afspraken achteraf eenzijdig afhankelijk te maken van de begrotingsruimte, op zijn zachtst gezegd enige relativisering behoeft. Ik zou graag een bevestiging van de minister willen dat hij dat ook zo ziet.

De analyse van de afdeling WJZ van het departement van deze minister, van 11 juli 2024, wijst uit dat er een kans bestaat dat de rechter bij een rechtsgang oordeelt dat het bestuursakkoord juridisch bindend is. Mijn fractie deelt deze analyse. De door deze minister voorgestelde begroting bevat dus een juridische kwetsbaarheid. De vraag is wat de consequenties hiervan zijn voor de rechtmatigheid en de uitvoerbaarheid van de totale OCW-begroting van 2025. De mogelijkheid dat een bepaald onderdeel uiteindelijk juridisch geen standhoudt, heeft volgens mijn fractie niet als vanzelfsprekend tot gevolg dat de rechtmatigheid van de totale begroting in het geding is. Dat hangt in dit geval sterk af van de omvang van de financiële consequenties. Van belang is dus wat het effect zou zijn op de totale OCW-begroting als de rechter de minister zou dwingen tot volledige nakoming van de gemaakte afspraken.

Vorige week noemde de minister in dit verband een bedrag van 232 miljoen euro in 2025. Is dat inderdaad de volledige optelsom van alle afspraken waarvan de rechter nakoming zou kunnen bevelen? Ik zou graag extra duiding en toelichting van de minister krijgen bij dit bedrag. Wat betekent dit voor de totale OCW-begroting van 2025? Kan hij een tegenvaller van deze omvang opvangen? Minstens zo belangrijk als de financiële consequenties is de impact op de betrouwbaarheid van de overheid. Dit vertrouwen staat hier danig op de tocht, ondanks de grootse formuleringen in het regeerprogramma van dit kabinet over de overheid als betrouwbare steunpilaar, vertrouwen als basis van elke relatie en het herstel van geschonden vertrouwen. Prachtige woorden, die de volle steun van mijn fractie krijgen, maar kan de minister heel concreet aangeven hoe hij ze in dit geval gaat waarmaken?

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel. Wenst een van de andere leden in de derde termijn nog het woord? Er was geloof ik nog één enkele vraag.

Mevrouw Roovers (GroenLinks-PvdA):

Eén enkele vraag. Ik vond de woorden "juridische kwetsbaarheid" prachtig. Dat leek mij eerlijk gezegd een eufemisme, maar ik heb het meteen genoteerd. Mijn vraag aan de heer Talsma is de volgende, via de voorzitter. Geldt de juridische kwetsbaarheid die hij formuleert voor de minister, omdat hij er niet zo fraai op staat als dit straks voor de rechter moet worden uitgevochten, of ook voor het aanzien van de overheid, de beide Kamers en voor de betrouwbaarheid van de overheid in z'n algemeenheid?

De heer Talsma (ChristenUnie):

Nee, de juridische kwetsbaarheid gaat over het juridische proces. De juridische kwetsbaarheid gaat over het feit dat de rechter zou kunnen oordelen dat de Staat, en niet de minister, gehouden is tot nakoming van alle gemaakte afspraken of een deel van de gemaakte afspraken. Dat is de juridische kwetsbaarheid. Over de betrouwbaarheid heb ik iets anders gezegd. Die raakt de overheid als geheel, waarvan deze minister in dit geval de verpersoonlijking is.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan geef ik het woord aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Minister Bruins:

Voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng in derde termijn. Ik zie ernaar uit om, naar ik hoop, antwoorden te geven die voldoende beantwoorden aan de verwachtingen die uw leden hebben, natuurlijk in de hoop om uiteindelijk de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap goedgekeurd te krijgen door de Tweede en Eerste Kamer.

Waar praten we vandaag over? We praten over het bestuursakkoord van 2022. Er kwamen extra middelen voor onderwijs en onderzoek om het fundament te verstevigen. Verstreking van deze middelen aan hogescholen en universiteiten kan gaan op twee manieren: ofwel via subsidie, ofwel via bekostiging. Vanuit het oogpunt dat de extra middelen doelmatig en doeltreffend moesten worden besteed koos het vorige kabinet ervoor om afspraken te maken met het veld over de bestedingsdoelen. Dat was om te borgen dat het geld daadwerkelijk terecht kwam bij de docenten en de wetenschappers. Desondanks is hierbij gekozen voor bekostiging in plaats van voor het instrument van een gerichte subsidie. Waarom? Omdat subsidie als nadeel heeft dat het veel administratieve lasten met zich meebrengt, net als verantwoordingsdruk en, afhankelijk van het soort subsidie, soms ook hoge uitvoeringskosten.

Aan een subsidie zijn bovendien regels en voorwaarden verbonden. Indien de hogescholen en universiteiten het geld toch aan andere doelen besteedden, zou een subsidie teruggevorderd worden, juridisch afdwingbaar. Het verstreken via de bekostiging lag daarom voor de hand. Daarbij is ervoor gekozen om afspraken te maken met het veld in de vorm van een bestuursakkoord als alternatief voor een subsidieregeling. Bij bekostiging kunnen echter geen juridisch afdwingbare voorwaarden worden verbonden aan de besteding van de middelen. Instellingen kennen in het kader van de lumpsumsystematiek immers bestedingsvrijheid. Dat laat zien dat niet kan worden gesteld dat het vorige kabinet de intentie heeft gehad om harde, resultaatgerichte,

juridisch afdwingbare afspraken te maken. Als het kabinet wél die intentie had gehad, dan was om deze reden gekozen voor instrumenten die meer juridische zekerheid bieden, zoals een subsidieregeling.

Er is dus gekozen voor bekostiging in combinatie met een bestuursakkoord. Het gebruik van bestuursakkoorden is al geruime tijd staande praktijk in het onderwijs en wordt ingezet om bepaalde beleidsdoelen te stimuleren. Dat roept de vraag op hoe een bestuursakkoord zich verhoudt tot de systematiek van bekostiging. Ik wil hierover duidelijk zijn. De bekostigingssystematiek inclusief het bekende begrotingsvoorbewoud in de WHW is altijd het kader waarbinnen de middelen naar hogescholen en universiteiten worden overgemaakt. Bestuurlijke afspraken kunnen de wettelijke bekostigingssystematiek nooit opzijzetten en kunnen daar niet voor in de plaats komen. Dat is ook in het verleden het geval geweest, bij eerdere bestuursakkoorden in het hoger onderwijs, hoe gedetailleerd die ook waren. Omdat de wettelijke bekostigingssystematiek prevaleert, hoeft in een bestuursakkoord niet expliciet te worden opgenomen dat er sprake is van inspanningsverplichtingen vanuit de overheid als het gaat om de inzet van de middelen. Gelet op de ervaring van UNL en de andere koepelorganisaties met het fenomeen bestuursakkoord en de wettelijke bekostigingssystematiek, mag worden verondersteld dat zij zich hier ook bewust van waren in 2022.

In het huidige bestuursakkoord is dus niet expliciet opgenomen dat de afspraken als inspanningsverplichtingen zijn bedoeld. Achteraf bezien was het wel degelijk beter en duidelijker geweest als wel expliciet opgenomen was geweest dat de afspraken niet juridisch afdwingbaar zijn met het oog op de Aanwijzingen voor convenanten. Maar dat het om inspanningsverplichtingen gaat, blijkt uit de paragraaf "Context" in het bestuursakkoord. In die paragraaf wordt gesteld dat de partijen "ambities" hebben om het stelsel verder te versterken en een aantal in het coalitieakkoord benoemde fundamentele knelpunten op te lossen. Bij resultaatsverplichtingen zou een term als "resultaten" meer passend zijn geweest. Dat de afspraken juridisch niet afdwingbaar waren, blijkt ook uit de periode na het sluiten van het bestuursakkoord. In die jaren hebben de universiteiten namelijk ook de ruimte gekregen om af te wijken van de afspraken in het bestuursakkoord. Dat is gebeurd. Dat kon zonder de afspraken in het bestuursakkoord aan te passen.

De heer Nicolai (PvdD):

Dank aan de minister dat hij zo'n duidelijk verhaal schept, wat de gelegenheid geeft om daar het volgende over te zeggen. Ik denk dat het gaat over inspanningsverplichtingen aan de kant van bijvoorbeeld de universiteiten en de instellingen. Ik denk dat er, als we praten over die context, ook een aantal inspanningsverplichtingen in zitten aan de kant van het ministerie. Maar de vraag die voorligt en die voorafgaat aan die bekostigingssystematiek, is of uit het bestuursakkoord blijkt dat de overheid een afspraak maakt over de middelen die ter beschikking worden gegeven en dat dat een juridisch verbindende verplichting is die op de overheid rust. Daar gaat het om. Het gaat dus niet over de verplichtingen over en weer, maar over de middelen die ter beschikking worden gegeven. Dat is waarom wij vandaag als we over de begroting praten — we praten niet over bekostigingsbeschikkingen die zijn gegeven of die nog gegeven moeten worden; we praten over de begroting —

zeggen: er is een afspraak, niet tot sint-juttemis maar voor een beperkt aantal jaar ...

De voorzitter:

Ik denk dat uw vraag helder is, meneer Nicolai.

De heer Nicolai (PvdD):

... die betrekking heeft op de middelen die in de begroting zullen worden opgenomen ten behoeve van die instellingen. Graag daar een reactie op.

De voorzitter:

Uw vraag is helder.

Minister Bruins:

De heer Nicolai spreekt dan eigenlijk over het onderwerp: wat is dan de rechtmatigheid van de bezuinigingen? Hij praat over een eenzijdige juridische afdwingbaarheid. Ik was precies van plan om op dit moment op de rechtmatigheid van die bezuiniging ...

De voorzitter:

Dan stel ik voor dat we de minister toch even de kans geven om iets van zijn verhaal te laten horen en daarna te kijken of er nog interrupties zijn.

Minister Bruins:

Voorzitter. De rechtmatigheid van de bezuinigingen. Zoals ik reeds heb voorgesteld en ook professor Schlössels in zijn bijdrage zegt, kunnen beleidswijzigingen een omstandigheid vormen op grond waarvan subsidie of bekostiging kan worden beëindigd of bijgesteld. Dat gaat in dit geval om een bezuiniging op een bekostiging die door het vorige kabinet als extra middel is verstrekt en waarover afspraken zijn gemaakt. Voor de bekostiging geldt op grond van de WHW altijd een begrotingsvoorbewoud.

Nu is in de eerste termijn van uw Kamer door de heer Talsma het arrest-De Bourbon Naundorff aangehaald. Uit dat arrest volgt inderdaad dat de overheid zich niet zonder meer kan beroepen op een tekort aan middelen om aangegane verplichtingen niet na te komen. Dit betekent dat indien er wordt besloten om subsidie of bekostiging te verminderen of te beëindigen op grond van gewijzigd beleid altijd de daarbij geldende randvoorwaarden moeten worden vervuld. Bezuinigingen op bekostiging moeten in navolging van het arrest-De Bourbon Naundorff echter zorgvuldig plaatsvinden en de gevolgen mogen niet onevenredig zijn. Als het dus gaat over de bindendheid van afspraken, moeten we hier ook kijken of de overheid zorgvuldig heeft gehandeld en of de gevolgen niet onevenredig zijn.

De vraag is dus of ik binnen de gegeven financiële kaders zorgvuldig handel en of de gevolgen niet onevenredig zijn. Om dit te waarborgen heb ik de regels van de Awb toegepast. Voor de afbouw van bekostiging wegens bezuinigingen geldt namelijk dat de overheid de regels daarover opgenomen in de Awb moet nakomen. Zoals ik ook al in de schriftelijke beantwoording van de vragen op dit punt heb aangegeven, nemen wij die voorschriften ernstig en in acht bij deze bezuiniging. De toepassing van deze voorschrif-

ten gaf ook geen aanleiding om nog een extra beroep te doen op aanvullende expertise van een extern adviseur. De voorschriften in de Awb zijn helder.

Hoe heb ik dan vervolgens geredeneerd? Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht bevat bepalingen over het intrekken of wijzigen van subsidies. Deze titel, artikel 4:21 van de Awb, is van overeenkomstige toepassing op de bekostiging van onderwijs en onderzoek. In dat artikel 21 staat dat expliciet genoemd. Verder heb ik aansluiting gezocht bij de artikelen 50 en 51 in hoofdstuk 4 van de Awb, die de basis zijn voor het intrekken van subsidies of bekostiging. Uit de memorie van toelichting bij artikel 50 en jurisprudentie volgt dat de noodzaak tot bezuinigen voldoende reden kan zijn voor het intrekken of wijzigen van subsidies. Maar, zoals daar staat, daarbij gelden voorwaarden. Een redelijke termijn voor afbouw moet in acht genomen worden, zoals genoemd in de artikelen 50 en 51. Een redelijke termijn moet altijd in acht worden genomen als, zo staat er, de aanvullende bekostiging voor drie of meer achtereenvolgende jaren is verstrekt voor dezelfde voortdurende activiteit.

Laat ik beginnen te stellen dat de bezuiniging op de extra middelen in de loop van 2026 tot en met 2029 oploopt en dus pas over vier jaar tot de volledige taakstelling behoort. Bij de universiteiten zijn alleen de starters- en stimuleringsbeurzen gestopt per 1 januari 2025. Dat is dus het enige instrument dat op relatief korte termijn komt te vervallen. Als het gaat over termijn, zorgvuldigheid en onevenredigheid, gaat het dus alleen over dat instrument waarover ik op dit moment met een deel van uw Kamer een verschil van inzicht heb. De startersbeurzen zijn voor minder dan drie jaar verstrekt, namelijk van medio 2022 tot eind 2024. Bovendien gaat het bij startersbeurzen om beurzen die formeel nog niet waren toegekend en waarop ook geen personeel kon worden aangenomen. Het ging om beurzen die tot doel hadden vast wetenschappelijk personeel te verlichten en die waren zeker niet bedoeld om posities van vast wetenschappelijk personeel te financieren. Desalniettemin is alsnog een termijn in acht genomen voor de stopzetting van de startersbeurzen. Universiteiten zijn op Prinsjesdag 2024, dus ruim drie maanden voorafgaand aan het nieuwe jaar, 1 januari 2025, geïnformeerd over het stopzetten. Desondanks hebben we gezegd dat het ook nog kan zijn dat universiteiten verwachtingen hebben gewekt bij het personeel: misschien dat er per 1 januari 2025 wel een startersbeurs kan worden toegekend aan deze of gene. Daarom heb ik naast de redelijke termijn die ik universiteiten heb geboden, bovendien de mogelijkheid gegeven om het budget van zeven keer 78 miljoen, dat zij jaarlijks tot en met 2031 ontvangen, desgewenst in te zetten om mogelijke nadelen te compenseren. Die middelen waren oorspronkelijk namelijk ook bedoeld ter verlichting van werkdruk.

Naast de voorgenoemde bepalingen in de Awb, heb ik ook rekening gehouden met het vertrouwensbeginsel dat door verschillende leden van uw Kamer is genoemd. De specifieke omstandigheden van het geval zijn uiteindelijk bepalend. Daarbij is wederom van belang dat de bezuinigingen zorgvuldig plaatsvinden en dat de gevolgen niet onevenredig mogen zijn. Daar mag u mij op afrekenen. Zoals gezegd zijn de startersbeurzen jaarlijks nieuw te vergeven beurzen. Er is niet bezuinigd op beurzen die al waren toegekend in voorgaande jaren. Universiteiten kunnen in beginsel nog geen verplichtingen zijn aangegaan op basis van de beurzen waarop nu wordt bezuinigd. Dát is relevant voor de mate

van vertrouwen van universiteiten en de gevolgen die het niet nakomen van de afspraken met zich mee kan brengen.

Daarnaast benadruk ik nogmaals dat ik juist de sectorplannen, waaraan wél vaste contracten zijn verbonden, heb behouden. Dat was een bewuste keuze. Die heb ik in de eerste week van mijn ambtstermijn gemaakt. Voor de gevallen waarin universiteiten alsnog startersbeurzen willen uitkeren omdat zij intern verwachtingen hebben gewekt, ontvangen zij tot en met 2031 de eerdergenoemde zeven keer 78 miljoen. De besteding laat ik vrij, omdat het bekostiging betreft. Die is juridisch niet afdwingbaar wat betreft besteding. Het is geen subsidie.

De voorzitter:

Hoeveel tijd heeft u nog nodig voor de afronding van uw betoog in deze derde termijn?

Minister Bruins:

Ik denk dat ik antwoorden op vragen ga geven.

De voorzitter:

Dus u heeft geen verdere spreektijd meer nodig, begrijp ik.

Minister Bruins:

Ik heb nog een hoop spreekteksten die de casus verder kunnen onderbouwen. Afhankelijk van de vragen moet ik even bekijken of die nodig zijn.

De voorzitter:

Prima.

De heer Nicolai (PvdD):

Ik heb met belangstelling geluisterd naar een verhandeling over de Algemene wet bestuursrecht. Ik heb als bestuursrechtadvocaat jarenlang niks anders gedaan dan met subsidies en aanbestedingen werken. Er zijn allemaal verhalen over de redelijkheid van de afbouwperiode, enzovoort. Maar daaraan gaat het volgende vooraf. Ik hoorde de minister aan het einde van zijn betoog over het vertrouwensbeginsel. Daarom stond ik nog even te luisteren. Maar de essentie van het vertrouwensbeginsel is dat als je een afspraak maakt, je daaraan gebonden bent. Ik dacht dat de minister daarop door zou gaan, toen de voorzitter zei: laat de minister even verdergaan. Wat is dan, vanuit het oogpunt dat erin wordt afgesproken dat er de komende jaren middelen zullen komen, de waarde van dat bestuursakkoord? Dan is er toch vertrouwen gewekt? Als dat vertrouwen gehonoreerd moet worden, komen we helemaal niet toe aan een aanbestedingsubsidie. Als het vertrouwen niet gehonoreerd hoeft te worden, krijgen we een aanbestedingsubsidie. Dan bekijken we of er zodanig vertrouwen is gewekt in de praktijk van het gebruiken van dat geld of van de verwachtingen die gewekt zijn, dat de termijn niet redelijk is. Maar de grondvraag is toch ... De minister heeft toch toegegeven dat het een convenant is en dat in dat convenant niet het voorbehoud is gemaakt?

De voorzitter:

Dan gaan we nu door naar de beantwoording van de minister.

De heer **Nicolaï** (PvdD):

Het vertrouwen is er toch gewoon dat er een bindende afspraak over die middelen is gemaakt? Daar heb ik niks over gehoord.

Minister **Bruins**:

Er zijn bindende afspraken gemaakt. We hebben ook in de Volkskrant kunnen lezen dat mijn ambtsvoorganger de intentie had om langjarig dit accres voor het hoger onderwijs en de wetenschap te laten voortbestaan. Iedereen met een warm hart voor het onderwijs zou hetzelfde gedaan hebben. Je maakt deze afspraken met de bedoeling dat ze langjarig zijn. Dat betekent echter niet dat ze voor de rechter juridisch afdwingbaar zijn. De afspraken zijn in beginsel bindend voor alle partijen. Dat ze bindend zijn, betekent dat je met elkaar afsprekt dat je het zo gaat doen. Maar het niet nakomen van deze afspraken, heeft geen gevolgen. Het is niet voor de rechter af te dwingen. Dat is het verschil tussen bindend en juridisch afdwingbaar. Dus de intentie van beide kanten is natuurlijk geweest om dit langjarig te doen. De juridische afdwingbaarheid is er niet omdat het in bestuursakkoorden is vastgelegd. Mijn ambtsvoorganger heeft in de brief destijds aan de colleges van bestuur van de universiteiten over de toekenning van de middelen voor starters- en stimuleringsbeurzen ook geschreven: "De toekenning van de middelen voor 2025 en volgende jaren is onder voorbehoud en goedkeuring door de begrotingswetgever van de rijksbegroting over deze jaren". Dat is precies het voorbehoud waar de heer Van Rooijen ons ook telkens op wijst. Ik kan niet de wet terzijde schuiven. Het is de begrotingswetgever van de rijksbegroting die prevaleert boven de intentie van de afspraken die via een bestuursakkoord zijn vastgelegd. Een bestuursakkoord is juridisch niet afdwingbaar.

De **voorzitter**:

Tot slot, meneer Nicolaï.

De heer **Nicolaï** (PvdD):

Ik heb in de beantwoording van de vragen gelezen dat de minister erkent dat de Aanwijzingen voor convenanten van toepassing zijn. Ik heb in die aanwijzingen gelezen dat als je wil dat het niet juridisch afdwingbaar is, je dat "uitdrukkelijk" — zo staat het er — moet neerleggen in dat akkoord. De minister heeft erkend dat dat niet gebeurd is. Dan zeg ik als jurist, en iedere andere jurist hier in de Kamer zal dat beamen: dan staat dus vast dat de strekking en de inhoud van het akkoord is dat er een juridisch bindende afspraak is gemaakt. Die juridisch bindende afspraak heeft dan betrekking op de begrotingsbedragen; en die begroting is wel nodig, want zonder een begroting kan je geen bekostiging doen die daarvan afwijkt. Dat staat ook in die brief. Maar wij praten er vandaag nou juist over dat in de begroting die ons is voorgelegd, het vertrouwen en de afspraken uit dat bestuursakkoord geschonden worden. Als dat niet verandert, dan kunnen we niet van de minister verlangen dat hij een bekostiging gaat geven die in strijd is en hoger is dan wat er nu in de begroting is vastgelegd, maar we kunnen wel van de minister verlangen dat de begroting wordt aangepast. Daar zitten we hier voor.

De **voorzitter**:

De minister, tot slot.

Minister **Bruins**:

Goed dat de heer Nicolaï de Aanwijzingen voor convenanten noemt. Daarin staan voorschriften voor het opstellen van convenanten door de rijksoverheid. Uit die aanwijzingen volgt dat in het bestuursakkoord moet worden opgenomen dat de afspraken niet juridisch afdwingbaar zijn. Daar heeft hij gelijk in. Dit had, omdat de overheid gebonden is aan de Aanwijzingen voor convenanten, wel opgenomen moeten worden. Dat geef ik toe. Echter, in convenanten kunnen geen juridisch afdwingbare afspraken worden opgenomen die in strijd zijn met de wet, omdat convenanten niet de wet buiten toepassing kunnen laten, ook als dit voorbehoud níet is opgenomen in het convenant. Tevens kan uit de afspraken zelf worden opgemaakt dat het om intentieafspraken ging, die niet juridisch afdwingbaar zijn daar waar het gaat om afspraken inzake de bekostiging.

De **voorzitter**:

Mevrouw Roovers.

De heer **Nicolaï** (PvdD):

Voorzitter ...

De **voorzitter**:

Meneer Nicolaï, ik heb u het woord niet gegeven. En ik ga het ook niet doen. We zijn nu anderhalf uur bezig in deze derde termijn. Dat is al langer dan ik ooit heb meegemaakt. Dus ik moet echt een beetje paal en perk stellen. Anders scheppen we een heel nieuw precedent en hebben we een heel nieuw debat. Mevrouw Roovers namens GroenLinks-PvdA.

Mevrouw **Roovers** (GroenLinks-PvdA):

Ik wil nog even terugkomen op de starters- en stimuleringsbeurzen en de redelijke overgangstermijn die u daarbij meent te hanteren. Ten eerste beweert u dat er nog geen mensen waren aangenomen voor die beurzen, maar dat is natuurlijk onjuist. Ik heb gelezen in de beantwoording van de minister dat hij ook heeft erkend dat, nota bene mede op advies van zijn ministerie, de toekenning van die beurzen naar voren is gehaald, omdat het ging om langjarige afspraken. Omdat het ging om langjarige afspraken, was het geen probleem om die eerder toe te kennen. Dus daar zaten wel degelijk mensen op. Een ander punt is de redelijke termijn van drie maanden. Desgevraagd noemt de minister een aantal geconsulteerde adviezen over de redelijke termijn van drie maanden. Dan krijgen we een lijst van rijp en groen door elkaar. De meeste termijnen zijn trouwens langer dan drie maanden; het gaat om vier, vijf maanden, zelfs om overgangstermijnen van enkele jaren. Het best vergelijkbaar hiermee is de opzegtermijn van drie maanden van een subsidierelatie, wat trouwens nog wat anders is, voor de waterboot in Amsterdam. Ik neem aan dat de minister wel eens een universiteit van binnen heeft gezien en weet hoe anders het runnen van een universiteit is dan het voeren van de waterboot in Amsterdam. Die kun je makkelijker aan de ketting leggen.

De voorzitter:

Maar die vraag over de waterboot is, geloof ik, al gesteld, mevrouw Roovers.

Mevrouw **Roovers** (GroenLinks-PvdA):
Maar niet aan de minister.

De voorzitter:

Nou, dan gaan we nu luisteren naar wat de minister over de waterboot te zeggen heeft.

Minister Bruins:

Ik heb met uw Kamer een aantal uitspraken gedeeld over overgangstermijnen, omdat het belangrijk is om met uw Kamer te discussiëren over de vraag of ik zorgvuldig heb gehandeld. Daarbij heb ik echter ook duidelijk gemaakt dat het gaat om overgangstermijnen bij langjarig toegekende subsidies. Overigens heb ik daarbij zojuist ook de regels omtrent subsidie en bekostiging in de Algemene wet bestuursrecht toegelicht. Daar gaat het om langjarige subsidies en hier gaat het om bekostiging die in totaal tweeënhalf jaar heeft bestaan. Daarvoor hoeft in principe geen overgangstermijn te worden gehanteerd. Desondanks heb ik ervoor gekozen om een overgangstermijn van drieënhalve maand te hanteren. Ik had dat niet hoeven doen, maar door drieënhalve maand voorafgaand aan het schrappen van de starters- en stimuleringsbeurzen dit te melden, namelijk op Prinsjesdag 2024, heb ik meer dan zorgvuldig gehandeld. Die overgangstermijn van drieënhalve maand was niet nodig geweest. Desondanks heb ik die gehanteerd.

Daarbij waren de startersbeurzen van 2025 nog niet toegekend. Dat had kunnen gebeuren per Prinsjesdag 2025, nadat mijn begrotingsstaten door de Tweede en de Eerste Kamer waren goedgekeurd. Maar al in de brief over de toekenning van middelen voor starters- en stimuleringsbeurzen van 27 februari 2024 schreef mijn voorganger dat de toekenning van de middelen voor 2025 en volgende jaren onder voorbehoud was van goedkeuring van de rijksbegroting. Dat voorbehoud is dus gemaakt in de brief aan alle universiteiten waarin de middelen voor starters- en stimuleringsbeurzen werden toegekend.

De heer Van Apeldoorn (SP):

In het bestuursakkoord is geen voorbehoud gemaakt. Het bestuursakkoord bevat meerjarige afspraken met meerjarige verplichtingen of financieel commitment. Daarin is niet het voorbehoud gemaakt waar het net over ging. Dat had er wel in moeten staan op basis van de Aanwijzingen voor de convenanten. Ik heb de minister eerder horen zeggen "het was beter geweest als dat wel was opgenomen", maar ja, beter? Beter voor de minister; nogal wiesdes. Dan had hij het nu immers makkelijker gehad. Maar feit is dat het niet is opgenomen. De minister zei later ook: het was niet alleen beter geweest, het had ook moeten. Vervolgens hoor ik de minister het volgende zeggen: "Het is niet gebeurd, al had dat wel moeten, maar dat maakt eigenlijk niet uit, want het gaat om de rechtmatigheid van deze bezuinigingen. Dat maakt het eenzijdig opzeggen van het bestuursakkoord nog niet onrechtmatig." Dan is mijn vraag wat die Aanwijzingen voor de convenanten waard is, net als de bepaling dat het opgenomen had moeten worden, als de

minister vervolgens zegt "uiteindelijk maakt het ook niet uit".

Minister Bruins:

Die Aanwijzingen voor convenanten zegt dat dit had moeten worden opgenomen, dat de afspraken al dan niet juridisch afdwingbaar waren. Dat is niet gebeurd. Maar dat maakt het bestuursakkoord nog niet juridisch afdwingbaar. Het bestuursakkoord kan zoals gezegd nooit de wettelijke bekostigingssystematiek doorkruisen. De WHW bepaalt dat de rijksbijdrage wordt vastgelegd in overeenstemming met de begroting van dat jaar. Dat begrotingsvoorbehoud is ook helder gecommuniceerd in de brieven. Het stond niet in het bestuursakkoord. Dat had daar volgens de Aanwijzingen voor convenanten wel in moeten staan. Maar dat maakt het convenant niet juridisch afdwingbaar, per se. Het begrotingsvoorbehoud, zoals dat is gecommuniceerd naar de colleges van bestuur van de instellingen, is helder gecommuniceerd en gelet op de ervaring van UNL, de instellingen en de koepelorganisaties met het instrument bestuursakkoord en de wettelijke bekostigingssystematiek, en de heldere passage in de toekenningsbrieven, ga ik er ervan uit dat partijen hiermee bekend zijn.

Dat er geen juridisch afdwingbare gevolgen zijn verbonden aan de afspraken, blijkt ook uit de periode na het sluiten van de bestuursakkoorden. De instellingen konden aan hun kant ook van de afspraken afwijken. Ze konden bijvoorbeeld de grootte van de individuele startersbeurzen veranderen zonder dat het bestuursakkoord daarvoor moest worden aangepast. Dat laat al zien dat het bestuursakkoord geen juridisch afdwingbare afspraken bevatte. Het kan daarom niet zo zijn dat er bij deze partijen gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat de afspraken juridisch afdwingbaar zouden zijn geweest.

De heer Van Apeldoorn (SP):

Ik ben geen jurist, maar ik kan van de beantwoording van de minister werkelijk geen chocola maken. Volgens de Aanwijzing voor convenanten had gestipuleerd moeten worden dat het bestuursakkoord niet juridisch afdwingbaar was geweest als dat de intentie was geweest. Dat is niet gestipuleerd. Vervolgens zegt de minister: dat is juridisch van nul en generlei waarde. Vervolgens stelt hij dat bestuursakkoorden sowieso niet juridisch afdwingbaar zijn. Dat heb ik hem eigenlijk horen zeggen. In welk deel van welke Nederlandse wet staat dat bestuursakkoorden in welke vorm dan ook of met welke invulling dan ook, niet juridisch afdwingbaar zijn? Hoe kan het dan dat verschillende hoogleraren bestuursrecht, die dus wel juristen zijn, daar geheel anders over denken?

De voorzitter:

De minister. Tot slot.

Minister Bruins:

Het simpele antwoord daarop is dat ik de wet nooit aan de kant kan schuiven. Als het wel de bedoeling was geweest dat het bestuursakkoord juridisch afdwingbaar was geweest, dan had dat opgenomen kunnen worden in het bestuursakkoord en dan was dat expliciet geweest. Dat is niet gebeurd. Als het er niet in staat, kan ik niet alsnog de wet aan de kant schuiven en dan geldt dus het voorbehoud dat in de toeken-

ningsbrief over de starters- en stimuleringsbeurzen van 27 februari 2024 is opgenomen. Daarin staat het voorbehoud van goedkeuring door de begrotingswetgever over de rijksbegroting opgeschreven.

De heer Van Meenen (D66):

Om het voor de mensen thuis toch nog een beetje begrijpelijk te houden, probeer ik het even met een ander voorbeeld. Stel dat ik eens in de zoveel tijd een tweedehandsauto koop bij autobedrijf Bruins. Hij heeft mij nog nooit teleurgesteld. Als ik daar kom, zegt hij: "Ik heb ook nog een hele goeie verzekering voor je, voor als je nog eens tegen een paaltje rijdt. Ik heb hier nog een mooi contractje; laten we het allebei even tekenen. Als er dan wat gebeurt, kan je bij mij terecht." En verrek, het gebeurt mij eigenlijk nooit, maar ik rijd tegen een paaltje. Ik kom bij Bruins en zeg: nou, vriend, hier staat het; zou je zo goed willen zijn om dat even te vergoeden? Dan zegt autoverkoper Bruins tegen mij: "Ja, maar wacht even. Je hebt de kleine lettertjes niet goed gelezen. Kijk maar, helemaal onderaan het contract staat dat ik je niet hoeft te betalen." Ik ga daar kijken, maar het staat er helemaal niet. Dan zeg ik: hé vriend, dat staat er niet. Dan zegt tweedehandsautoverkoper Bruins: ja, maar het had er wel moeten staan. Dan zeg ik: betalen, vriend! Dat is even kort samengevat wat hier volgens mij gebeurt. We kunnen er heel lang over dimdammen of er dan nog andere regels zijn die dit dan toch weer mogelijk maken voor de heer Bruins. Ik hoop dat we in een land leven waarin dat niet zo is. Maar ik heb een ander punt. Het gaat mij erom dat we hier eigenlijk staan voor iets veel groters. Ik had vertrouwen in hem. Al die instellingen in het onderwijs, maar ook andere instellingen in ons land hebben vertrouwen in de overheid.

De voorzitter:

Wat is nu uw vraag, meneer Van Meenen?

De heer Van Meenen (D66):

Die hebben het vertrouwen dat als ze een overeenkomst met de overheid sluiten, die dan ook nagekomen wordt. Het kan toch niet zo zijn dat we dan allemaal de kleine lettertjes na moeten gaan lezen voor het geval dat we bij een rechtbank komen? Staat het vertrouwen in de overheid hier uiteindelijk niet op het spel, vraag ik de minister. Zou hij alleen om die reden nu, in plaats van te vervallen in allerlei juridische haarkloverij, niet gewoon moeten zeggen: "Jongens, we hebben het verkeerd gedaan; het stond er niet in. We repareren het, we gaan weer met elkaar in gesprek en we gaan door"?

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Meenen. Het woord is aan de minister.

Minister Bruins:

De heer Van Meenen weet natuurlijk dat we het hier over andere zaken hebben dan het sluiten van een koopcontract voor een auto. We hebben het hier over de ingewikkelde artikelen in de Algemene wet bestuursrecht die ik net met u heb doorgenomen. Het simpele feit is dat het bestuursakkoord nietig was geweest als we hierin hadden opgenomen dat dit juridisch afdwingbaar was geweest. Dan was het

namelijk in strijd geweest met de wet. De WHW bepaalt dat de rijksbijdrage wordt vastgesteld in overeenstemming met de begroting van dat jaar. Om het dan ook in de simpele woorden van de heer Van Meenen te zeggen: de universiteiten weten dat. Het kan daarom niet zo zijn dat er bij deze partijen gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt over de juridische afdwingbaarheid van de afspraken. Maar dat er vertrouwen is geschaad, is natuurlijk zo, zeg ik via u, voorzitter, tegen de heer Van Meenen. Ik zal er van mijn kant ook hard voor moeten werken om weer nieuw vertrouwen op te bouwen en moeten kijken hoe er binnen de nieuwe begroting, als die zou worden aangenomen in uw Kamer, opnieuw vertrouwen kan worden gevonden en kan groeien om met elkaar te spreken over de manier waarop we in de toekomst willen omgaan met hoger onderwijs en wetenschap in dit land.

De voorzitter:

Tot slot, meneer Van Meenen.

De heer Van Meenen (D66):

Ik heb sterk de indruk dat de minister hier gewoon staat te oefenen voor het moment dat hij voor de rechtbank staat. Dan zal het erom gaan wat er allemaal precies in welke regel en in welke wet staat, wat boven wat gaat en toe maar. Maar we zijn hier geen rechtbank; we zijn hier een politiek orgaan. We zijn hier in overleg met een vertegenwoordiger van onze overheid, van ons kabinet, en het gaat om de betrouwbaarheid van die overheid. Het hele onderwijsveld kijkt hiernaar en vraagt zich af: "Hoe moet ik in de toekomst ooit nog een afspraak met deze overheid maken? Waar kan ik van uitgaan? Want zodra ik ..."

De voorzitter:

Meneer Van Meenen ...

De heer Van Meenen (D66):

Zodra ik ...

De voorzitter:

Nee, deze derde termijn gaat nu te lang duren. Heeft u nog een korte vraag? Zo niet, dan vraag ik u om te gaan zitten.

De heer Van Meenen (D66):

Ze denken: zodra ik het ga opeisen, krijg ik de minister en zijn juristen tegenover me. Mijn vraag is dus: zou de minister daar niet overheen moeten stappen en zeggen: "Ik sta hier als een betrouwbare bewindspersoon en dat laat ik zien door nu ook gewoon na te komen wat we afgesproken hebben. Misschien heb ik gelijk, misschien ook niet, maar laten we het er niet op aan laten komen"?

De voorzitter:

De minister nog, kort.

Minister Bruins:

Ik ben ervan overtuigd dat ik ... Nee, laat ik het anders zeggen. De heer Van Meenen gebruikt twee woorden door elkaar heen, namelijk "betrouwbaarheid" en "rechtmatig-

heid". Dat laatste is waar het hier om gaat. In de derde termijn van de zijde van uw Kamer ben ik aangesproken op de rechtmatigheid van de bezuinigingen. Het kan niet zo zijn dat er bij de partijen met wie het bestuursakkoord is gesloten gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt ten aanzien van de juridische afdwingbaarheid van de afspraken. Wat ik heb gedaan is rechtmatig. Daar ben ik van overtuigd. Nog belangrijker: ik heb het zorgvuldig gedaan. Daarop wil ik worden afgerekend. Maar de heer Van Meenen spreekt over betrouwbaarheid. Dat is iets anders. Daarom kwam ik de heer Van Meenen zonet ook tegemoet, toen ik vlak voor zijn laatste interruptie zei dat er wel degelijk vertrouwen is geschaad. Er moet door mij en de partijen wel degelijk opnieuw om tafel gegaan worden, om te kijken hoe we binnen de huidige financiële kaders de toekomst van het hbo, het wo en de wetenschap dan wél gaan inrichten. Hoe kunnen we voor de lange termijn zorgen dat we ook in krimpregio's en grensregio's opleidingen in stand houden? Opnieuw zullen we vertrouwen moeten zoeken en moeten kijken hoe we met elkaar verdergaan. Dat vertrouwen, zowel op menselijk als op institutioneel niveau, is geschaad. Maar die betrouwbaarheid is iets anders dan de rechtmatigheid van de beslissingen en de zorgvuldigheid waarmee ik die beslissingen heb genomen.

De voorzitter:

We moeten langzamerhand naar een afronding van deze termijn. Mevrouw Perin-Gopie, nog één vraag.

Mevrouw Perin-Gopie (Volt):

De minister beroept zich in zijn reactie op de vragen van de collega's de hele tijd op het bestuursrecht. Maar er is zeker ook iets privaatrechtelijks te zeggen nu het bestuursakkoord eenzijdig wordt verbroken. Daar heb ik de minister niet over gehoord. De universiteiten lijden namelijk wel degelijk financiële schade doordat ze nu inkomsten mislopen en er mensen met vaste aanstellingen ontslagen moeten worden. De systematiek van de starters- en stimuleringsbeurzen heeft er namelijk voor gezorgd dat universiteiten mensen hebben moeten aannemen om überhaupt aanspraak te kunnen doen op dat soort regelingen. Daardoor lopen de universiteiten nu financiële schade op. Mijn vraag aan de minister is hoe hij dat gaat compenseren. Waar gaat hij aan het geld komen om dat te compenseren?

Minister Bruins:

Dit zijn andere financiële tijden. In een democratische rechtsstaat kan een nieuw kabinet tot nieuw beleid komen. Ieder kabinet heeft plussen bij sommige begrotingen en minnen bij andere begrotingen. Dit kabinet kiest er bijvoorbeeld voor om meer te investeren in defensie en in koopkracht voor mensen. Op andere plekken, zoals OCW, wordt er bezuinigd. In een democratische rechtsstaat betekent dat dus dat er in de jaren daarna minder geld is voor de betreffende sector. Die bezuinigingen lopen langzaam op. Ze gaan in 2026 in. Het gaat niet over de huidige begroting, die van 2025. Ze komen tot structurele omvang vanaf 2029. Dat is hoe het gaat in een democratische rechtsstaat, behalve voor dat ene instrument, de starters- en stimuleringsbeurzen. Die gaan in per 1 januari 2025. Dat ik daarbij zorgvuldig heb gehandeld en een zorgvuldige termijn heb gehanteerd, heb ik hier voor uw Kamer beargumenteerd.

De voorzitter:

De heer Talsma.

Mevrouw Perin-Gopie (Volt):

Nou, dit was mijn eerste interruptie, voorzitter.

De voorzitter:

Nee nee nee nee. Ik geef één vraag in deze interrupties. Dit is een derde termijn, geen eerste of tweede.

De heer Talsma (ChristenUnie):

Ik hoor de minister, als ik goed luister, al een aantal keer zeggen dat er geen gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt. Nou heb ik groot respect voor de vertegenwoordiger van de regering in zijn algemeenheid, maar volgens mij staat buiten kijf dat het niet aan de regering is om dat te beoordelen. Mag ik de minister zo verstaan dat hij bedoelt te zeggen dat hij niet de bedoeling heeft gehad om gerechtvaardigd vertrouwen te wekken?

Minister Bruins:

Gezien de ervaring die de koepelorganisaties en de instellingen hebben met bestuursakkoorden, vind ik dat ervan mag worden uitgegaan dat er geen gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt over de juridische afdwingbaarheid van de afspraken. De vraag welk vertrouwen is gewekt of geschaad kan ik natuurlijk alleen maar bij de ander leggen. Maar ik ben van mening dat het niet zo is dat er het vertrouwen is gewekt dat de afspraken juridisch afdwingbaar zouden zijn geweest, vanwege de context waarbinnen het bestuurlijk akkoord is gesloten en de ervaring die de partijen hebben met het fenomeen bestuursakkoord.

De voorzitter:

Minister, dan heeft u nog een motie te appreciëren, denk ik.

Minister Bruins:

Ja, voorzitter. Ik heb ook nog een paar actieve toezeggingen van vragen die mij zijn gesteld.

Kan ik toezeggen dat er een bestuurlijk overleg komt over de vaste voet? Ik heb deze kwestie zeker in beeld, dus ik dank de heer Rietkerk voor zijn aandacht voor dit punt. Ik ben in gesprek met de universiteiten over wat hierbij mogelijk is. Ik zeg u dus zeker toe hierover in gesprek te blijven.

De heer Rietkerk en de heer Talsma hebben mij expliciet gevraagd of ik niet moet werken aan het vertrouwen van en een relatie met de instellingen. Dat heb ik inmiddels duidelijk gemaakt, ook richting de heer Van Meenen: ja, ik zal moeten werken aan nieuw vertrouwen en het herstellen van de relatie met instellingen.

Dan heb ik nog de appreciatie van de motie.

De voorzitter:

Ik laat u eerst de motie even appreciëren voor we naar de heer Van Rooijen gaan. Minister, rondt u af.

Minister Bruins:

Helaas moet ik de motie ontraden. Er is geen dekking, dus dat is strijdig met de begrotingsregels. In de motie wordt mij ook gevraagd om in overleg te treden met de instellingen over de jaren die komen gaan. Dat deel doe ik natuurlijk, maar het deel over met name het onverkort uitvoeren van het bestuursakkoord en spreken over eventuele afwijkingen van dat akkoord, kan ik niet delen. Vanwege het ontbreken van een dekking en vanwege strijdigheid met de aangenomen begroting in de Tweede Kamer moet ik deze motie ontraden.

De voorzitter:

Dank u wel. Nog één vraag van de heer Van Rooijen.

De heer Van Rooijen (50PLUS):

Voorzitter, ik had nog geen vraag aan de minister gesteld. Ik had vijf vragen gesteld in de eerste termijn. Ik vind dat de minister de meeste van mijn vragen in algemene termen en indirect wel bevestigend heeft beantwoord, maar wellicht kan hij dat hier nog bevestigen, want anders moet ik op de vragen terugkomen. Ik had vijf vragen gesteld. U heeft de antwoorden nog. Ik had vijf vragen gesteld en daar wil ik graag een antwoord op.

De voorzitter:

Ik kijk even naar de minister. Hij kijkt blij en herkenkend en hij zal nu het woord nemen.

Minister Bruins:

De heer Van Rooijen heeft inderdaad een aantal zeer specifieke vragen gesteld, onder andere in de context van professor Paul Bovend'Eert. Als de voorzitter het mij toestaat, kan ik daar nog concrete antwoorden op geven.

De voorzitter:

Concreet en beknopt. Gaat uw gang.

Minister Bruins:

De afspraken in het bestuursakkoord zijn, zoals ik heb beargumenteerd, inderdaad intenties geweest die niet juridisch afdwingbaar zijn. Die moeten worden gelezen in het licht van de bekostigingssystematiek. De bestuurlijke afspraken kunnen de wettelijke bekostigingssystematiek niet opzijzetten en kunnen daar ook niet voor in de plaats komen. De heer Van Rooijen vroeg of ik kan bevestigen dat ook het ministerie van Financiën van mening is dat begrotingswetgeving in de rangorde boven bestuursakkoorden uitgaat. Dit is uiteraard ook de lijn van de minister van Financiën.

Uit de beantwoording bleek volgens de heer Van Rooijen dat het anders zou zijn als het zou gaan om subsidietoekenningen, waarvan de besteding ook goed controleerbaar moet zijn door de Rekenkamer. Hij vroeg of ik dat met hem eens ben. Ja. Een subsidie biedt een grondslag om meerjarige beschikkingen af te geven. Daarmee kan de Staat zich juridisch vastleggen op uitgaven in de toekomst.

De heer Van Rooijen vroeg mij ook naar het voorbehoud, dat wel is gemaakt in de rijksbijdragebrieven en dat erop

neerkomt dat goedkeuring moet worden gegeven door de begrotingswetgever van de rijksbegroting. Dat is juist; dat heb ik net beargumenteerd.

De bezuinigingen op de sectorplannen zijn vervallen, zodat bestaande verplichtingen kunnen worden gecontinueerd. Dit zou ik zelfs in overleg met de universiteiten hebben gedaan. In mijn allereerste weken heb ik natuurlijk gesproken met de universiteiten en zij hebben niet tegen mij gezegd: ga maar bezuinigen op de starters- en stimuleringsbeurzen. Ze waren natuurlijk goed chagrijnig over het financiële kader waarmee ik op pad ben gestuurd en waar ik mij ook aan heb verbonden. Ik heb wel ernstig met ze gesproken over wat er gebeurt als de sectorplannen zouden komen te vervallen. Dat was zodanig ernstig dat mij dat in mijn mening heeft gesterkt: wat ik voor mijn aantreden vond, heb ik volgehouden na mijn aantreden als minister. De sectorplannen moesten koste wat kost worden behouden. Dat heb ik dan ook vol vuur en passie verdedigd binnen het kabinet. Ik ben buitengewoon dankbaar dat het kabinet mij daarin volledig heeft gesteund, op weg naar het regeerprogramma.

Het laatste punt betreft de vraag of het akkoord noch een bindende wettelijke regeling, noch een privaatrechtelijke overeenkomst is waaraan de Staat is gebonden. Het gebruik van bestuursakkoorden is al geruime tijd staande praktijk in het onderwijs. De bekostigingssystematiek, inclusief het begrotingsvoorbehoud in de WHW, is altijd het kader waarbinnen middelen worden overgemaakt aan hogescholen en universiteiten. Die kunnen de wettelijke bekostigingssystematiek dus niet opzijzetten.

Voorzitter. Die laatste zin is in feite de kern van mijn betoog vandaag in uw Kamer. Ik dank u voor uw gastvrijheid en tijd.

De voorzitter:

Dank u wel.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Er is om een hoofdelijke stemming gevraagd door de SP. Eerder is besloten om de stemming over dit wetsvoorstel en de ingediende motie gelijktijdig te laten plaatsvinden bij de stemming over de begrotingsstaat VWS. Deze stemmen staan vooralsnog gepland voor volgende week, op 8 april. In verband met de beschikbaarheid van de minister van VWS, schors ik nu de vergadering tot 16.30 uur. Daarna starten wij met de behandeling van de begrotingsstaten VWS.

De vergadering wordt van 15.19 uur tot 16.32 uur geschorst.