

**24 325**

## **Wijziging van onder meer de Wet op de studiefinanciering en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van de prestatiebeurs, de vorm van de toelage en de leeftijd waarop aanspraak op studiefinanciering in het hoger onderwijs ontstaat**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 7 maart 1996

Graag betuig ik de leden van de vaste commissie voor Wetenschapsbeleid en Hoger Onderwijs mijn erkentelijkheid voor de in het voorlopig verslag gestelde vragen. Met deze beantwoording hoop ik bij te dragen aan een voorspoedige behandeling van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben met genoeg geconstateerd dat aan enkele bezwaren die tijdens de behandeling van een eerder wetsvoorstel in de Eerste Kamer aan de orde waren gekomen, door de regering tegemoet is gekomen. Anderzijds moeten zij constateren dat de principiële opzet van het wetsvoorstel ongewijzigd is gebleven. Zij hebben derhalve slechts behoefte aan het stellen van de navolgende vragen.

Gevraagd door deze leden om een nadere uiteenzetting over de wijze waarop vorm gegeven zal worden aan de komende discussie over de toekomstige studiefinanciering kan ik hen aangeven dat ik deze zal vaststellen na de voltooiing van de parlementaire behandeling van de prestatiebeurs. Zoals ik tot op heden steeds heb benadrukt, lijkt het mij weinig zinvol om hangende de discussie over de prestatiebeurs een voorschot te nemen op de toekomst-discussie, ook niet ten aanzien van de te volgen procedure en het te verwachten tijdsverloop. Juist nu de prestatiebeurs de budgettaire randvoorwaarden zal bieden voor een discussie over de toekomst van studiefinanciering waarin financiële taakstellingen geen beperking moeten opleveren. Tijdens het debat over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer der Staten-Generaal, heb ik daarbij overigens aangegeven dat ik geen beperkingen zie voor de invalshoeken voor deze discussie.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de minister hun mening deelt dat het maandbudget van studenten aanpassing zou behoeven. Tevens vragen zij of de minister een toelichting per onderdeel zou kunnen geven.

Het maandbudget heeft een normatief karakter. Dit is gelegen in het feit dat het ertoe strekt de doorsnee studerende een dekking van zijn kosten te geven. Studerenden kunnen dit budget hanteren als een indicatie voor hun financiële behoeften en hun bestedingspatroon. Het maandbudget is opgebouwd uit een aantal normcomponenten en de OV-studentenkaart.

De componenten betreffen de kosten voor levensonderhoud, de directe studiekosten, de onderwijsbijdrage en, afhankelijk van de wijze waarop de student is verzekerd voor ziektekosten, het bedrag van de studenten standaardpakketpolis dan wel een bedrag voor ziekenfondsverzekering (art. 12 WSF).

De componenten voor levensonderhoud en directe studiekosten worden jaarlijks aangepast voor de prijsontwikkeling. De component voor levensonderhoud is verschillend voor uit- en thuiswonende studerenden. De component directe studiekosten is gedifferentieerd naar schoolsoort. De onderwijsbijdrage betreft 1/12 van het collegegeld (voor ho-studenten) of het lesgeld (voor mbo en vo studenten). Het bedrag voor de studenten standaardpakketpolis wordt jaarlijks aangepast voor de prijsontwikkeling, tenzij er een verruiming van de AWBZ plaatsvindt. Het bedrag voor ziekenfondsverzekering wordt jaarlijks bepaald op basis van de in het Financieel Overzicht Zorg (FOZ) opgenomen bedragen. Studenten die zich niet verzekeren voor ziektekosten, krijgen geen indicatieve component voor ziektekostenverzekering toegekend in hun maandbudget. Het maandbudget kan worden verhoogd met een toeslag voor de partner, of een toeslag in verband met een één-ouder gezin.

In onderstaand overzicht wordt het maandbudget vanaf 1 januari 1996 voor het ho weergegeven voor uit- en thuiswonende studenten.

**Maandbudget WSF voor ho-studenten (in guldens)**

Vanaf 1 januari 1996	Uitwonend	Thuiswonend
Levensonderhoud	824,55	489,55
Studiekosten	91,52	91,52
Onderwijsbijdrage	187,50	187,50
Ziektekosten part	66,21	66,21
Ziektekosten zfw	0,00	0,00
Maandbudget part. verz.	1169,78	834,78
Maandbudget zfw verz.	1103,57	768,57

Ik ben van opvatting dat er thans geen aanleiding is tot het aanpassen van het maandbudget. Uit de evaluatie van de WSF in 1992 (Research voor Beleid, Effectiviteit en Efficiëntie van de WSF, Leiden, 1992) en de cohortstudie Verder Studeren (Roeleveld, dr J. mw dr U. de Jong, dr H. Oosterbeek en drs H.D. Webbink, Verder Studeren: Studievoortgang en onderwijskeuzen 1992, Den Haag, 1994) volgt hiertoe geen aanleiding.

De leden van de VVD-fractie vragen mij of ik nog steeds van mening ben dat de Informatie Beheer Groep de invoering van de prestatiebeurs per 1 september 1996 vlekkeloos kan laten verlopen gezien de huidige problemen bij de IB-Groep.

Terecht signaleren de leden van de VVD-fractie dat zich op dit moment problemen voordoen bij de IB-Groep. Deze problemen bevinden zich op het gebied van de telefonische bereikbaarheid. Zoals ik de Tweede Kamer der Staten-Generaal ook heb laten weten bij mijn brief van 9 februari jl. (kamerstukken II 1995/96 24 400 VIII, nr. 65) zijn de gesignaleerde problemen bij de Informatie Beheer Groep in hoofdzaak het directe gevolg van piekwerkzaamheden. Uit de aard van piekwerkzaamheden vloeit voort dat daarvoor meestal tijdelijke maatregelen getroffen dienen te worden. Dergelijke maatregelen zijn ook thans door de Informatie Beheer Groep genomen. Bovendien heb ik, zowel in het kader van het eerste als het huidige wetsvoorstel voor de prestatiebeurs, toestemming verleend om in ieder geval voor een periode van drie jaren 20 extra personeelsleden aan te trekken om de klanten van de IB-Groep te woord te kunnen staan bij de steunpunten. Deze in beginsel tijdelijke capaciteitsuitbreiding dient met name om de verwachte vraagpieken vanwege de invoering van de

prestatiebeurs op te kunnen vangen. Een belangrijk punt van aandacht bij de invoering van een nieuwe wet als deze is immers de voorlichting naar studerende. Daarom wordt ook juist op dit punt extra zorg besteed. Wat betreft het geautomatiseerd systeem waren de benodigde aanpassingen voor de prestatiebeurs ook reeds gereed op het moment dat een vorig voorstel voor de prestatiebeurs bij uw Kamer in behandeling was. Deze aanpassingen zijn toen uiteraard niet in werking gesteld. Hiervoor geldt ook thans dat het wachten is op groen licht, waarna meteen de uitvoering ter hand kan worden genomen. Ik ga er dan ook vanuit dat de prestatiebeurs ingevoerd kan worden zonder dat zich noemenswaardige uitvoeringsproblemen zullen voordoen. Deze mening baseer ik op de uitvoeringstoets die door de IB-Groep over het wetsvoorstel prestatiebeurs is uitgebracht. Ook nadere berichtgeving van de zijde van de IB-Groep geeft mij geen reden hier aan te twijfelen. Gevraagd door deze leden naar de uitkomsten van de verificatie door een extern adviesbureau kan ik hen verwijzen naar de bijlage die bij deze memorie is gevoegd. De uitkomsten sterken mij in mijn mening dat de prestatiebeurs daadwerkelijk met goed gevolg kan worden geïmplementeerd voor 1 september 1996.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij vragen zich af of de verwerping van het oorspronkelijke wetsvoorstel niet een goede gelegenheid was om tegemoet te komen aan één van de bezwaren, namelijk het niet voeren van een meer fundamentele discussie over de toekomst van de studiefinanciering op basis van de verschillende varianten.

Aan de leden van de CDA-fractie moet ik toegeven dat aan het kritiekpunt van sommige fracties dat zij liever eerst de discussie over de toekomst van het stelsel voeren, niet is tegemoet gekomen. Op de redenen hiervoor ben ik hierboven ook al ingegaan naar aanleiding van vragen van de leden van de VVD-fractie. Overigens heb ik bij de behandeling van het oude wetsvoorstel voor de prestatiebeurs de leden van de CDA-fractie voorgehouden dat de prestatiebeurs geen fundamentele herziening van de studiefinanciering betreft omdat het beleid duidelijk voortbouwt op de onder de vorige regering ingezette lijnen.

Over de herkomst en de functie van de vijf door de leden van deze fractie aangeduide varianten kan ik hen het volgende antwoorden. In het najaar van 1994 is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel voor de prestatiebeurs een aantal modaliteiten gezien. Bij brief van 20 oktober 1994 heeft de Voorzitter van de Tweede Kamer een notitie «Invoering prestatiebeurs HO» ontvangen, die onderwerp van informeel beraad geweest is met vertegenwoordigers van de organisaties van studerende en van de instellingen voor hoger onderwijs. Deze notitie is aan de Eerste Kamer ter beschikking gesteld bij gelegenheid van de memorie van antwoord op het oude wetsvoorstel voor de prestatiebeurs (kamerstukken I 1994/95, 24 094 nr. 261b.) (Ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffienr. 115361). Anders dan de indruk die bij deze leden kennelijk is ontstaan, gold voor alle varianten die ooit zijn verkend in het kader van de voorbereiding van de prestatiebeurs, dat zij allen de prestatiebeurs instrumenteerden. Dat wil zeggen dat er in alle gevallen sprake was van een voorwaardelijke rentedragende lening die op grond van een prestatie-element omgezet kan worden in beurs. Dit is een wezenlijk kenmerk van de prestatiebeurs op zich. Over de wijze waarop deze varianten een rol hebben gespeeld bij de uiteindelijke keuze van het kabinet in de vormgeving van de prestatiebeurs, moge ik hier volstaan met deze leden te verwijzen naar de memorie van toelichting (kamerstukken II 1994/95, 24 325, nr. 3, pag. 7-9).

De leden van de CDA-fractie hebben de indruk dat de keuze voor het diploma-model vooral is ingegeven doordat de omzetting van het huidige

systeem door een tempobeurs in een voorwaardelijke lening gebruik maakt van de eerder gemaakte afspraak om studieleningen buiten de berekening van het zgn politiek relevante tekort te houden. Kent de minister de kritiek van deze leden op de bedoelde debudgettering?

De opvatting van de leden, dat de keuze voor het diploma-model vooral is ingegeven door het onderscheid tussen relevante en niet-relevante uitgaven, wordt niet door mij gedeeld. Bij de invulling van de taakstelling uit het regeerakkoord voor de studiefinanciering hebben juist argumenten van onderwijskundige aard een rol gespeeld en de handhaving van de toegankelijkheid. De wens om tot een verkorting van de verblijfsduur in het hoger onderwijs te komen en het halen van het diploma te bespoedigen is onder andere uitgewerkt met het voorgestelde diploma-model.

Kenmerkend onderscheid tussen het diploma-model en de studievoortgangscontrole is de waardering voor een effectieve inspanning voor de gehele studie. Belangrijk argument voor keuze van het diploma-model is dan ook gelegen in het feit dat hiermee de oriëntatie meer gericht wordt op het resultaat dat de studerende boekt en minder op het jaarlijkse proces.

Deze leden merken terecht op dat met de invoering van de prestatiebeurs, in eerste instantie leningen worden toegekend die op termijn, onder voorwaarde van het voldoen aan de prestatie-eisen, worden omgezet in beurs. De studieleningen zijn niet-relevant voor het beleidsmatige uitgavenkader, de beursuitgaven wel. Met het hieruit resulterende budgettaire effect wordt in de beginjaren van de prestatiebeurs de mogelijkheid gecreëerd om de aanlooperperiode voor invulling van de budgettaire taakstelling die inherent is aan volume-maatregelen te overbruggen. De taakstelling wordt immers structureel gedekt door voornamelijk volume-maatregelen. Daardoor wordt voorkomen dat te zijner tijd zou blijken dat er teveel zou zijn bespaard als naast die volume-maatregelen anderszins zou zijn omgebogen.

De kritiek welke door de leden is geuit op de zogenaamde debudgettering van de studieleningen is mij bekend.

De leden van de CDA-fractie herinneren aan het feit dat ik bij de behandeling van het vorige wetsvoorstel voor de prestatiebeurs de politieke garantie heb gegeven dat bij de uitvoering door de Informatie Beheer Groep de foutenmarge beneden de 1% zou blijven. Zij informeren of de IB-Groep het nieuwe systeem kan uitvoeren binnen een aanvaardbare foutenmarge, en vragen of ik dit a fortiori kan garanderen.

Voor mijn antwoord verwijs ik de leden van deze fractie naar het antwoord dat ik heb gegeven op een gelijksoortige vraag van de VVD-fractie. In aanvulling daarop kan ik hier nog aangeven dat de keuze voor een maximaal aanvaardbare foutenmarge van 1% geen toevallige was. Het betreft hier namelijk de marge die door de accountantsdienst wordt gehanteerd waarbinnen een goedkeurende verklaring kan worden afgegeven. Mijn stelligheid over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is thans even groot als indertijd. Mijn voortdurende zorg en aandacht gaat daarbij met name uit naar de voorlichting aan studerenden en de bereikbaarheid van de IB-Groep voor hen.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de basisbeurs voor thuiswonende studenten thans uiterst bescheiden is. Zij vragen of de minister wil aangeven hoe die zich heeft ontwikkeld sinds 1985 tot nu, en welk bedrag daarvoor nodig is geweest voor college- en inschrijfgeld, boeken en andere studiebehoeften en om het resterende bedrag te corrigeren voor de prijsstijging. De leden willen aldus een beeld krijgen van de ontwikkeling van de koopkracht voor studenten.

Studerenden in het ho hebben niet alleen recht op een basisbeurs, maar, afhankelijk van het ouderlijk inkomen, ook recht op een aanvullende

beurs en lening. Vanaf 1992 is een beperkt ouderinkomenonafhankelijk leenrecht geïntroduceerd. Dit leenrecht is vanaf 1995 uitgebreid opdat alle studerende het totale maandbudget via de studiefinanciering kunnen financieren. Het leenrecht is immers gelijk aan het maandbudget minus het beursrecht (basisbeurs+aanvullende beurs). Het leenrecht acht ik een essentieel onderdeel van de koopkracht voor studerende. Immers, met de lening kunnen zij, ten tijde van hun studie, de gift aanvullen tot het niveau van hun kosten van levensonderhoud en studie. Om het beeld van de koopkracht voor studenten te completeren zijn in onderstaand overzicht dan ook de aanvullende beurs en het leenrecht opgenomen. Het leenrecht was tot 1992 geheel afhankelijk van het ouderlijk inkomen. Vanaf 1992 is een beperkt ouderinkomenonafhankelijk leenrecht ontstaan met de omvang van de stijging van het collegegeld. Vanaf 1995 hebben alle studerende de mogelijkheid via studiefinanciering in het maandbudget te voorzien. Het ouderinkomenonafhankelijke leenrecht betekent immers dat de studerende het maandbudget minus het beursrecht (basisbeurs en eventuele aanvullende beurs) kan lenen.

In onderstaand overzicht zijn dan ook drie situaties weergegeven: het bedrag dat via de studiefinanciering beschikbaar is voor studerende met een maximale aanvullende beurs, het bedrag dat, onafhankelijk van het ouderlijk inkomen via de studiefinanciering beschikbaar is voor studerende en de thuiswonende beurs. Voor alle studenten geldt dat zij sinds 1991 recht hebben op een OV-studentenkaart. Tot invoering van de OV-studentenkaart (per 1 januari 1991) hadden thuiswonende studenten recht op een reiskostenvergoeding, welke was gerelateerd aan de afstand woonplaats-school. De reisvoorziening komt niet tot uitdrukking in het onderstaande overzicht.

Aangezien het wetsvoorstel betrekking heeft op het hoger onderwijs, hebben onderstaande overzichten betrekking op het hoger onderwijs. Gegeven het feit dat de WSF is ingevoerd met ingang van 1 oktober 1986 en vanaf 1987 de collegegelden deel uitmaken van het maandbudget, zijn de ontwikkelingen over de periode 1987-1996 aangegeven.

#### Maandbedragen voor thuiswonende ho-studenten per 1 januari in guldens

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
bsb thuiswonend	266	266	266	273	235	235	228	225	158	125
aanv. beurs wo	146	146	160	172	183	175	202	219	290	348
aanv. beurs hbo	203	203	215	235	254	258	288	308	381	348
rekenmax l. wo	292	292	292	292	292	310	321	334	360	362
rekenmax l. hbo	208	208	208	208	208	227	235	244	268	362
inkonafh lening						13	17	25	649	710
bsb + ab + rl wo	704	704	719	737	710	720	752	778	807	835
bsb + ab + rl hbo	678	678	689	716	698	720	752	778	807	835
bsb + ink onafh rl	266	266	266	273	235	248	245	250	807	835
collegegeld wo	134	134	146	146	146	154	163	171	179	188
collegegeld hbo	108	108	117	125	133	154	163	171	179	188
dir. studiekosten	74	74	76	78	81	83	86	88	90	92
verschil basisbeurs, aanvullende beurs en lening versus studiekosten										
wo en hbo	496	496	497	513	484	483	503	519	538	556
cor prijsontw	509	519	519	523	484	469	473	477	484	490
verschil basisbeurs en (ink. onafh.) lening versus studiekosten										
wo	59	59	45	49	9	10	-4	-9	538	556
hbo	85	85	74	70	21	10	-4	-9	538	556
cor.p.ontw wo	87	89	77	71	21	10	-3	-8	484	490
cor.p.ontw hbo	60	62	47	50	9	10	-3	-8	484	490
verschil basisbeurs-studiekosten										

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
wo	59	59	45	49	9	-2	-20	-34	-111	-154
hbo	85	85	74	70	21	-2	-20	-34	-111	-154
cor.p.ontw wo	60	62	47	50	9	-2	-19	-31	-100	-136
cor.p.ontw hbo	87	89	77	71	21	-2	-19	-31	-100	-136

De basisbeurs en de directe studiekosten zijn sinds invoering van de WSF niet verschillend geweest voor wo en hbo. Als maatstaf voor de prijsontwikkeling is de prijsindex uit art. 51 WSF gehanteerd, de zgn consumentenprijsindex (voorheen prijsindex van de gezinsconsumptie).

Tevens vragen deze leden, welk totaalbedrag voor deze periode is gemoeid met de basisbeurs voor thuiswonende studenten en of de minister een schatting wil maken van de daaraan toe te rekenen apparaatskosten (ministerie + IB-Groep).

De uitgaven aan thuiswonenden basisbeurs voor het ho (excl. reiskostenvoorziening) in de jaren 1987-1996 hebben zich als volgt ontwikkeld.

#### Uitgaven aan thuiswonenden basisbeurs in het ho

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
uitgaven x mln	290	286	297	319	287	291	298	285	202	156

De bedragen voor 1994-1996 zijn exclusief de omzettingen vanwege de studievoortgangscntrole om de vergelijkbaarheid te waarborgen. Voor 1995 gaat het om een voorlopig cijfer en 1996 bevat de raming zoals opgenomen in de ontwerpbegroting 1996.

De apparaatskosten die zijn gemoeid met het verstrekken van basisbeurzen voor thuiswonende ho-studenten zijn niet aan te geven. Momenteel wordt door de IB-Groep gewerkt aan een kostprijsmodel op basis waarvan kosten aan produkten zijn toe te rekenen. Dit kostprijsmodel is echter nog niet operationeel. Bovendien wordt het toekennen van basisbeurzen aan thuiswonenden daarin niet als een afzonderlijk produkt gezien zodat ook bij operationalisatie van het kostprijsmodel geen eenduidige uitspraak over de hiermee gemoeide uitvoeringskosten is te doen. Op dit moment kan alleen iets worden gezegd over de totale uitvoeringskosten die aan de IB-Groep worden betaald. Over 1994 ging het om een bedrag van 175,7 mln, het voorlopige cijfer over 1995 bedraagt 167,0 mln en voor 1996 is een bedrag van 155,9 mln voorzien (stand ontwerpbegroting 1996). In deze kosten zijn behalve studie-financiering ook begrepen de andere taken die de IB-Groep voor OCenW uitvoert (t/m 1995 dus inclusief de uitkeringen onderwijspersoneel). Op basis van gegevens over het jaar 1992 uit jaarverslagen en publikaties is een indicatieve vergelijking gemaakt tussen de apparaatskosten per klant van de IB-Groep en de SVB. Hieruit kan worden afgeleid dat de apparaatskosten per klant voor de IB-Groep f 87,- en voor de SVB f 105,- zijn.

In vervolg hierop vragen de leden hoe tezelfdertijd de ontwikkeling is geweest van de kinderbijslag. Zou het niet te verkiezen zijn om de thuiswonenden beurs te vervangen door kinderbijslag, welke dan direct aan de betrokken studenten gegeven zou moeten worden?

Bij de weergave van de bedragen aan kinderbijslag per thuiswonende gerechtigde is uitgegaan van het niveau voor een jongere die 18 jaar is geworden in het kwartaal voorafgaande aan januari van het betreffende

jaar. Deze 18-jarige wordt (nagenoeg) geheel onderhouden door de ouders. Voor 1996 is het niveau aangegeven voor jongeren die niet onder de overgangsregeling vallen. Er is geen rekening gehouden met het effect van eventuele broers of zussen op het kinderbijslagniveau van de 18-jarige.

**Maandbedrag aan kinderbijslag (in guldens)**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
thuisw. studerende 18-26 jaar	261	266	280	293	307	322	329	329	269	0

Met ingang van 1 januari 1996 is het recht op kinderbijslag voor kinderen vanaf 18 jaar vervallen. Dit is geregeld in de wet van 21 december 1995, Stb. 691. Voor kinderen van 18 jaar en ouder en kinderen die op 30 september 1995 17 jaar oud waren, waarvoor in het vierde kwartaal van 1995 kinderbijslag werd ontvangen in verband met de studie, is een overgangsregeling getroffen. Deze houdt in, dat het recht op kinderbijslag blijft bestaan bij ononderbroken voortzetting van de desbetreffende studie.

Bij de invoering van de WSF in 1986 hebben onder meer de volgende argumenten een rol gespeeld:

- de schakel «ouders-student» die in de kinderbijslag aanwezig was, is weggenomen in de WSF. Hiermee is de zelfstandigheid van de studerende vergroot;
- de verschillende geldstromen naar studerenden (kinderbijslag en studiefinanciering) zijn gebundeld en niet meer onderling afhankelijk;
- door voornoemde punten is met de WSF een grotere doorzichtigheid en eenvoud ontstaan voor studerenden en hun ouders.

Deze argumenten hebben tot op heden niet aan kracht ingeboet.

De leden van de CDA-fractie vragen of de minister het redelijk acht dat – ten dele rationeel, ten dele irrationeel – aankomende studenten terug kunnen schrikken voor een hoger-onderwijsopleiding, omdat de daardoor ontstane studieschuld als te belastend wordt gezien. Is dat een van de oorzaken van de flinke daling van de huidige voorinschrijving?

Gevraagd door deze leden naar het recente verschijnsel van de onverwacht vrij sterk dalende doorstroming van vwo-leerlingen naar de universiteiten en het verband tussen de invoering van de prestatiebeurs en de dalende inschrijving in het wo, merk ik het volgende op. Het percentage van de vwo-leerlingen die net hun diploma hebben behaald en doorstromen naar de universiteit was de afgelopen jaren betrekkelijk stabiel rond de 66. Uit recente cijfers afkomstig van de 1 decembertelling in het wo blijkt dat in 1995 het beeld licht afwijkt en dat de doorstroom is gedaald naar 63%. Op voorhand is niet te zeggen of het hier gaat om een incidentele daling dan wel om een structurele daling van de doorstroom. Aan een al dan niet incidentele verandering van het keuzegedrag van vwo-ers kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen, zoals de veranderde financiële condities waaronder gestudeerd kan worden (prestatiebeurs, hoogte collegegeld) of de situatie op de arbeidsmarkt. Die gewijzigde omstandigheden zouden er toe kunnen leiden dat vwo-leerlingen eerst «de kat uit de boom willen kijken» alvorens een definitieve keuze te maken. Dat kan zich concreet uiten in de beslissing om eerst een jaar wat anders te doen. Het onderzoek dat ik momenteel laat verrichten naar de (verschuiving in de) redenen waarom vwo-leerlingen niet gaan studeren, zal kunnen bijdragen aan het verklaren van de dalende doorstroom.

Tevens vragen deze leden of de minister niet altijd voorstander is geweest van een systeem van studieleningen. Is dat standpunt niet gevormd in een tijd waarin na het volgen van een ho-opleiding de kans op een goed betaalde baan veel groter was dan thans?

In antwoord hierop geef ik aan dat ik nooit een voorstander ben geweest van een systeem van studiefinanciering dat uitsluitend is gebaseerd op leningen in de huidige Nederlandse context. Wel is studeren een investering in de eigen toekomst. Daarom vind ik het een juiste zaak dat studenten, onder andere via de lening, zelf bijdragen aan die studie. Er zijn, ook met de prestatiebeurs, geen onoverkomelijke financiële drempels. Echter, lenen zou voor scholieren en studenten uit de lagere en middeninkomensgroepen een drempel kunnen vormen. Om de toegankelijkheid te waarborgen, blijft een ouderinkomenafhankelijke gift dan ook noodzakelijk. Overigens vindt momenteel onderzoek plaats naar leengedrag en schuldopbouw onder de WSF. De relatie met ouderinkomens is hierbij tevens onderwerp van analyse. Dit onderzoek zal medio september worden afgerond. Het economische rendement op de investering in de eigen toekomst, het toekomstig inkomen, is meestal ruim voldoende om de lening en de rente terug te betalen. Wie echter niet voldoende verdient, betaalt minder of zelfs in het geheel niet terug.

Blijft er na vijftien jaar aflossen een schuld over, dan wordt deze kwijtgescholden. Dit «sociale» aflossingsarrangement acht ik tevens essentieel voor het studiefinancieringsstelsel.

In vervolg hierop vragen deze leden wat de gemiddelde studieschuld is voor studenten die in recente jaren zijn afgestudeerd en 6 respectievelijk 5 jaar ook de aanvullende financiering van de staat hebben ontvangen.

Met de thans beschikbare informatie is berekend dat medio 1995 de gemiddelde studieschuld van studerenden in het hoger onderwijs die in 1995 hun studie hebben beëindigd en in 1989 of 1990 zijn begonnen met hun studie, gemiddeld circa 7000 gulden bedraagt.

De leden van de CDA-fractie constateren dat ik in de memorie van toelichting heb gewezen op de sociale afbetalingsregeling en vragen of ik deze nog eens uiteen wil zetten.

Deze leden kan ik hierop het volgende antwoorden. Voor studieschulden die zijn opgebouwd onder de werking van de WSF geldt een afbetalingsregeling die in vergaande mate rekening houdt met de (financiële) omstandigheden van de oud-studerende. De volgende wettelijke bepalingen zijn op deze studieschulden van toepassing:

1. Verplichte afbetaling van de studieschuld vangt pas aan na twee volle kalenderjaren na afloop van de uitkeringsfase.
2. Voor de verplichte afbetaling wordt uitgegaan van een maximale aflossingsperiode van 15 jaar.
3. Indien de vastgestelde afbetalingsbedragen te hoog zijn voor de draagkracht van de oud-studerende, kan draagkrachtmeting worden aangevraagd. De te betalen bedragen kunnen daardoor aanzienlijk worden verlaagd. Voor de draagkrachtmeting wordt uitgegaan van het belastbaar inkomen.
4. Na afloop van de aflossingsperiode van vijftien jaar vervalt een eventuele restschuld.
5. De vijftienjarige aflossingsperiode kan uitsluitend worden verlengd indien de oud-studerende bij een eventuele draagkrachtmeting het inkomen van zijn partner buiten beschouwing wenst te laten.

De leden van de CDA-fractie vragen of ik de eerder door een van deze leden geuite kritiek ken dat de beoordelaars in het kader van de regeling veel doen wat thuishoort bij de GSD of de gemeentelijke kredietbank. Tevens vragen zij of de uitvoering van de beoordeling van de kredietwaardigheid al is overgedragen. Ten slotte begrijpen deze leden dat het sociale



karakter van de afbetalingsregeling inmiddels is gegroeid sinds de studieschulden kunnen worden betrokken in zgn. percentageregelingen van een gemeentelijke kredietbank in het kader van schuldsanering.

De kritiek van de leden van de CDA-fractie kan ik niet goed plaatsen. De afbetalingsregeling van de WSF (zoals hierboven uiteengezet) geldt voor de reguliere aflossing van schulden die zijn ontstaan uit hoofde van die wet. Gemeentelijke kredietbanken en andere organisaties worden veelal ingeschakeld indien schuldenaren in problematische financiële situaties terecht zijn gekomen, met andere woorden wanneer sprake is van achterstalligheid. Daarom heeft het kabinet in het kader van de wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen (kamerstukken I 1995/96, 22 969) voorgesteld om studieschulden waarop titel 5 van de WSF van toepassing is (aflossing en rente), buiten de werking van de wettelijke schuldsaneringsregeling te houden, tenzij het hierbij gaat om vorderingen wegens achterstallige schulden. Dit is neergelegd in artikel 299a van hiervoor bedoeld wetsvoorstel, dat is ingevoegd bij de derde nota van wijziging. Achtergrond hiervan is geweest dat de hierboven uiteengezette eigen systematiek voor de terugbetaling van studieschulden uit hoofde van de WSF op afdoende wijze tegengaat, dat debiteuren vanwege hun studieschulden in financiële problemen zouden geraken. In samenhang met de systematiek van de wettelijke schuldsaneringsregeling is ten aanzien van voornoemde schulden volstaan met de bepaling dat de aflofase wordt opgeschort zolang de schuldsaneringsregeling op grond van de Faillissementswet van toepassing is, zodat gedurende deze periode geen verplichting bestaat tot terugbetaling van de bedoelde studieschulden. Door de beëindiging van de wettelijke schuldsaneringsregeling eindigt tevens de opschorting van de aflofase en is de debiteur derhalve weer verplicht de onderhavige studieschulden terug te betalen, conform de regels van de WSF. Teneinde te voorkomen dat de studieschuld gedurende de looptijd van een wettelijke schuldsaneringsregeling oploopt, is in voornoemd artikel tevens bepaald dat de debiteur over het bedrag aan studieschulden ten aanzien waarvan de wettelijke schuldsaneringsregeling niet werkt, gedurende die periode geen rente verschuldigd is.

Overigens zal de wettelijke schuldsaneringsregeling wel werken ten aanzien van achterstallige schulden als bedoeld in artikel 40 van de WSF die bestaan op het tijdstip waarop de schuldsaneringsregeling van toepassing wordt verklaard. Dit geldt tevens voor eventuele andere schulden uit hoofde van de WSF waarop titel 5 van hoofdstuk II van deze wet niet van (overeenkomstige) toepassing is (de zogenoemde kortlopende schulden).

Verder kan ik deze leden antwoorden dat het inderdaad juist is dat de Informatie Beheer Groep ook thans reeds medewerking aan (minnelijke) schuldregelingen verleent. Uitgangspunt daarbij vormt de Gedragscode Schuldregeling van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), waarbij wordt uitgegaan van een schuldregelingstermijn van maximaal 36 maanden, waarbij 94% van de bijstandsnorm, vermeerderd met vakantietoeslag, wordt vrijgelaten. Hierover zijn goede afspraken gemaakt met de NVVK. Voor de huidige schuldsaneringsregeling geldt ten aanzien van de schulden uit hoofde van de WSF hetzelfde regime als in het wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet is neergelegd. Dit betekent dat de kortlopende schulden integraal in een schuldregeling worden meegenomen, terwijl ten aanzien van de langlopende leningen alleen de reeds vervallen en opeisbare termijnen meegenomen worden.

De leden van de CDA-fractie stellen dat bij het «politiek verkopen» van het voorgestelde systeem van de prestatiebeurs een nieuw punt gemaakt is van de studeerbaarheid. Het heeft deze leden verbaasd met hoeveel gemak daarover door niet-docenten is gesproken in de Tweede Kamer en

daarbuiten. Zij vragen zich af hoe dit punt zo zwaar kan worden aangezet, o.a. zodanig dat de eventuele verzwaring van de normen voor de prestatiebeurs in het eerste jaar van 50% naar 70% afhankelijk wordt gesteld van verbeteringen in de studeerbaarheid, en dat terwijl de minister voor de kwaliteit van het hoger onderwijs reeds, bij wijze van spreken, een 8 heeft uitgedeeld. Zij vragen zich af of er nu geen geforceerde beweging ontstaat, in die zin dat ook kwalitatief goede opleidingen gedwongen worden te veranderen, misschien ten kwade.

De leden van de CDA-fractie moet ik in reactie hierop het volgende aangegeven. De normverhoging van 50% naar 70% in het eerste jaar is bij amendering door de Tweede Kamer van het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de prestatiebeurs afhankelijk gesteld van de verhoging van de kwaliteit en studeerbaarheid. De conclusie van de leden van de Tweede Kamer dat een hogere eerstejaarsnorm ook hogere eisen stelt aan de studeerbaarheid van de opleiding, deel ik. Dit neemt niet weg dat ik de verwachting uitspreek dat de Kamer geen beletselen zal zien om te zijner tijd in te stemmen met een verhoging van de eerstejaarsnorm van 50% naar 70%. Uit de aandacht voor kwaliteit en studeerbaarheid vloeit in ieder geval voort de noodzaak tot reflectie op de opbouw en inhoud van de opleiding. Naar mijn mening zitten daarin geen negatieve effecten besloten, zoals deze leden vrezen, ten aanzien van opleidingen die thans reeds aan hoge kwaliteitsstandaarden voldoen. De zorg voor kwaliteit en studeerbaarheid is geen eenmalige gebeurtenis, maar een proces dat bij voortdurend centraal staat en moet staan bij de vormgeving van het onderwijs aan universiteiten en hogescholen.

Dat is ook nodig bij opleidingen die nu aan hoge kwaliteitsstandaarden voldoen om te voorkomen dat er ook daar problemen ontstaan. Prioriteit moet echter worden gegeven aan het verbeteren van de kwaliteit van opleidingen die niet aan die hoge standaard voldoen. Dat is dan ook een belangrijke overweging van de regering geweest om te besluiten tot het vormgeven van het studeerbaarheidsfonds. Daaruit kunnen tijdelijk projecten van universiteiten en hogescholen financieel worden ondersteund die zijn gericht op het verbeteren van de kwaliteit.

Deze leden vragen om een nadere toelichting op een van de wijzigingen die het onderhavige wetsvoorstel heeft ondergaan ten opzichte van het vorige wetsvoorstel namelijk de verwijdering van de afschaffing van het overgangsrecht voor meerderjarigen in de Algemene kinderbijslagwet (AKW).

In het oude wetsvoorstel voor de prestatiebeurs was voorzien in de afschaffing van het overgangsrecht op de AKW. Dit overgangsrecht dat is vastgesteld bij de invoering van de WSF voorzag er in dat kinderen, geboren voor 1 oktober 1986 (inwerkingtreding van de WSF) bij hun meerderjarigheid konden studeren met behoud van kinderbijslag indien zij niet in aanmerking kwamen voor studiefinanciering. Als uitwerking van de afspraken in het regeerakkoord is door de regering besloten om te voorzien in een voortijdige beëindiging van dit overgangsrecht. De daarbij in het oude wetsvoorstel voor de prestatiebeurs voorgestelde overgangsregeling, stuitte op veel bezwaren bij leden van beide Kamers der Staten-Generaal. Bij de indiening van een nieuw wetsvoorstel voor de prestatiebeurs heeft de regering besloten om het onderdeel dat de AKW betrof in een wetsvoorstel, dat onder de directe verantwoordelijkheid van de staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid valt, onder te brengen (de zogenaamde Veegwet; Stb. 1995, 691). Daarin is geregeld dat het overgangsrecht komt te vervallen met ingang van 1 januari 1996. De overgangsregeling is aangepast in die zin dat voor kinderen van 18 jaar en ouder en kinderen die op 30 september 1995 17 jaar oud waren, waarvoor in het vierde kwartaal van 1995 kinderbijslag werd ontvangen, het recht op kinderbijslag blijft bestaan bij ononderbroken voortzetting van de desbetreffende studie.

De leden van de CDA-fractie stellen dat ik heb aangegeven dat een principiële discussie over de toekomst van de studiefinanciering pas gevoerd kan worden als er voldoende budgettaire rust is en dat daar kennelijk sprake van is zodra de gemengde studiefinancieringsduur is teruggebracht tot de cursusduur. Zij vragen daarbij om een overzicht van de maatregelen die onder mijn verantwoordelijkheid tot stand zijn gekomen.

De stellingname van deze leden is slechts juist voorzover het gaat om mijn uitgangspunt van budgettaire rust voor de toekomstdiscussie. Deze budgettaire rust wordt echter niet uitsluitend bereikt door de verkorting van de gemengde studiefinancieringsduur, maar ook door de volume-effecten die onder meer het gevolg zijn van de stelselherziening in het hoger onderwijs en de versoering van de OV-studentenkaart in 1998.

Ik kan deze leden het navolgende overzicht van maatregelen op het gebied van de studiefinanciering geven die gedurende mijn ambtsperiode zijn getroffen.

Staatsblad	Kamerstuk	Wetsvoorstel	Voornaamste maatregelen
1990, 298	20 708	Vereenvoudiging WSF I	invoering OV-studentenkaart
1990, 299	21 433	Novelle op VWSF I	idem
1990, 660	21 687	Reparatie WSF	diverse reparaties van technische aard
1991, 281	21 899	Heroriëntering SF I	C + 1 + 2-maatregel
1991, 282	21 932	Heroriëntering SF II	27-jaarsmaatregel
1991, 283	21 890	Heroriëntering SF III	– verlaging maximale rentedragende lening – direct rente bij opname – rente marktconform – wijziging bijverdienregeling
1991, 284	21 891	Heroriëntering SF IV	– bevrozing basisbeurs – wijziging normbedragen
1991, 285	21 992	Heroriëntering SF VII	geen loon- maar prijsindex
1991, 593	22 220	Heroriëntering SF VI	wijziging normbedragen ziektekostenverzekering
1992, 230	22 388		verlaging norm levensonderhoud en basisbeurs i.v.m. OV-studentenkaart
1992, 582	22 586		vervallen van overcompensatie van lesgeld in de WSF
1993, 184	22 723		verlaging basisbeurs vo (excl. mbo) naar kinderbijslagniveau
1993, 185	22 887		verlaging basisbeurs mbo
1993, 403	22 966		invoering studievoortgangscontrole ho
1994, 198	23 159		verhoging maximale rentedragende lening eerstejaars ho
1994, 742	23 634	Student op eigen benen	– rentedragende lening beschikbaar voor alle studerende – verlaging rentepercentage studieleningen – stapsgewijze basisbeursverlaging – vereenvoudigde berekening van korting op aanvullende beurs wegens ouderlijk inkomen – wijziging bijverdienregeling – partnerinkomen buiten beschouwing in uitkeringsfase – terugbetaling van niet-verrekenbare kortlopende schulden – normen voor voltijd studie – aanwezigheidscontrole mbo, ander vo en dt mbo – studie-overbrugging en einddatum studie – verhoging norm studievoortgang
1994, 743	23 614		publiekrechtelijke verstrekking OV-studentenkaart
1995, 271	24 039		harmonisatie rentedragende lening hbo en wo
1995, 306	23 703		verlenging cursusduur technische opleidingen wo
1995, 676	23 699	Wet tegemoetkoming studiekosten	overheveling studenten vo van WSF naar WTS

Gevraagd door deze leden of ik bereid ben rust aan te brengen op het gebied van de studiefinanciering, kan ik aangeven dat reeds in de memorie van toelichting staat aangegeven dat het kabinet garandeert dat er bij de discussie over het toekomstperspectief van de studiefinanciering geen inhoudelijke blokkades zullen zijn, voorkomend uit de aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel. Ik heb daarbij reeds aangegeven dat nog wel enige aanpassingen in de marge van het studiefinancieringstelsel benodigd zullen zijn. Dit betreft met name punten op het gebied van de internationalisering en gegevensuitwisseling voor de WSF.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van de aanpassingen die in het wetsvoorstel zijn gemaakt naar aanleiding van de uitvoerige discussie in de beide Kamers der Staten-Generaal. Zij constateren dat dit en andere wetsvoorstellen voortvloeien uit de bezuinigingstaakstelling van het regeerakkoord.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe ik het recente verschijnsel van de onverwacht vrij sterk dalende doorstroming van vwo-leerlingen naar de universiteiten beoordeel en of ik een verband zie tussen de invoering van de prestatiebeurs en de dalende inschrijving in het wo, wil ik deze leden verwijzen naar mijn antwoord op een gelijksoortige vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden een grotere verantwoordelijkheid voor de studerende op zijn plaats. Zij zijn zeer tevreden dat de beoordeeling aan het einde van de studie plaatsvindt omdat dit naar hun mening de studerende een grotere vrijheid en verantwoordelijkheid geeft bij het inrichten van de studie en zijn/haar verdere ontplooiing. Deze leden nemen aan dat nu het wetsvoorstel een jaar uitstel heeft gehad, zowel bij de IB-Groep als bij de onderwijsinstellingen deze tijd is gebruikt voor een zorgvuldige invoering. Deze leden menen dat de studerende natuurlijk wel door de onderwijsinstelling in staat gesteld moeten worden de studie ook binnen de tijd af te ronden.

Voor hun opmerking over de uitvoerbaarheid door de IB-Groep verwijs ik de leden van de D66-fractie naar mijn opmerkingen naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie. Naar aanleiding van de vragen van deze leden over de studeerbaarheid kan ik het volgende antwoorden.

Het is inderdaad nog steeds mijn voornemen het wetsvoorstel Kwaliteit en Studeerbaarheid met ingang van 1 september 1996 in werking te doen treden. Een belangrijk onderdeel van de uitwerking van het rapport van de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid wordt gevormd door de afspraak dat de universiteiten en hogescholen een kwaliteitsmanagementplan zullen opstellen, hetgeen een noodzakelijke voorwaarde is voor het daadwerkelijk in aanmerking kunnen komen voor een toewijzing uit het studeerbaarheidsfonds. Zoals bekend dienen de projectvoorstellen voor de eerste toewijzingsronde (in 1996) vóór 1 april 1996 bij mij te zijn ingediend. Tijdens het overleg dat ik recent met de zogenaamde «monitorgroep», bestaande uit de voorzitters van HBO-Raad, VSNU, ISO en LSVb, heb gevoerd, is mij gebleken dat de universiteiten en hogescholen niet alleen bezig zijn met het opstellen van het kwaliteitsmanagementplan, maar ook de voorbereidingen treffen om concrete projectvoorstellen voor de verbetering van de studeerbaarheid voor de gestelde termijn in te dienen. Daarnaast bereiken mij ook van afzonderlijke instellingen signalen die een bevestiging vormen van de indruk die ik in het overleg met de monitorgroep heb gekregen. De vraag van de leden van de D66-fractie of de instellingen gebruik zullen maken van gelden uit het studeerbaarheidsfonds kan daarom op dit moment met «ja» worden beantwoord. Het antwoord op de vraag op welke wijze dat zal gebeuren is nu nog niet te geven. Dat kan pas wanneer de voorstellen zelf mij hebben bereikt.

De leden van de D66-fractie informeren ook naar de juridische status van het studentenstatuut en welke wegen voor studenten open staan, indien een instelling zich niet aan het statuut houdt.

Op dit moment bevat het studentenstatuut in de regel een opsomming van rechten en plichten van studenten die voortvloeien uit het bepaalde bij of krachtens de wet. De juridische status van de afzonderlijke bepalingen in het statuut volgt daarmee de bepalingen zoals die elders

zijn neergelegd. Het studentenstatuut «nieuwe-stijl» zal daarentegen rechtscheppend moeten zijn, zodat daaraan zelf rechten en plichten kunnen worden ontleend. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan een omschrijving van de onderwijsdiensten die een instelling aan studenten verleent.

Wat betreft de rechtshandhaving van de bepalingen in het studentenstatuut «nieuwe-stijl» zijn in het rapport van meergenoemde stuurgroep twee wegen geschetst: die van een nieuw in te stellen college van beroep binnen de instelling dan wel een «ombudsfunctie». Welke weg concreet zal open staan zal in mijn voorstellen ter keuze zijn aan de universiteiten en hogescholen afzonderlijk. Met andere woorden: ik streef op dit punt geen uniforme regeling na.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat tot nu toe een zekere logica niet aan de wetsvoorstellen gericht op het hoger onderwijs kon worden ontzegd, althans te oordelen naar de uitgangspunten van het beleid, zoals het verminderen van het aantal studiejaar per opleiding per student en het verminderen van het aantal studenten. Deze leden stellen echter ook, dat nu het kind met het badwater dreigt te worden weggegooid. Naar hun oordeel is de kwaliteit van het hoger onderwijs niet gediend met «deze» opeenstapeling van maatregelen. Zij verwijzen in dit verband naar uitspraken van de Raad van State en constateerden, dat ook de Rijksuniversiteit Groningen de «alarmbel» heeft geluid en dat de inschrijvingen al lager liggen dan door de minister beoogd. De leden van de fractie van GroenLinks concluderen vervolgens dat het onderhavige wetsvoorstel voor de budgettrust niet nodig is.

Ik kan de conclusie van de leden van de fractie van GroenLinks niet delen. De studiefinanciering is een doeluitkering. Tegenover de aanspraak op een financiële ondersteuning door de overheid staan verplichtingen van studenten. Eén van die verplichtingen is dat studenten daadwerkelijk studeren. Het bestaan van die verplichting leidt uiteraard niet tot een aantasting van de kwaliteit van de opleidingen. Evenmin wordt de kwaliteit en studeerbaarheid in het hoger onderwijs nadelig beïnvloed door de regel dat slechts studiefinanciering kan worden genoten voor een periode die in beginsel overeenkomt met de nominale cursusduur. Instellingen zijn er dan aan gehouden het onderwijs zo in te richten dat een student de opleiding echt kan afronden in de tijd die daarvoor staat. Een ruime overschrijding van deze termijn is op zichzelf geen bijdrage aan de kwaliteit.

Wat betreft de verwijzing van de leden van de fractie van GroenLinks naar uitspraken van de Raad van State neem ik aan dat zij het advies van de Raad inzake het wetsvoorstel Kwaliteit en Studeerbaarheid bedoelen. Ik ga ervan uit dat de opmerkingen van de Raad van State bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Kwaliteit en Studeerbaarheid uitgebreid aan de orde kunnen komen.

De leden van de fractie van GroenLinks signaleren vervolgens dat alle wetsvoorstellen van de laatste tijd zich beroepen op een goede kwaliteit en een goede studeerbaarheid van de studie. Tegen deze achtergrond vonden zij het merkwaardig om aan studenten eisen te stellen die voor het vervullen ervan afhankelijk zijn van kwaliteit en studeerbaarheid, terwijl alle signalen er naar het oordeel van deze leden er op wijzen dat kwaliteit en studeerbaarheid niet zullen zijn gerealiseerd op het tijdstip van invoering van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich daarom af of het niet logischer is eerst het wetsvoorstel Kwaliteit en Studeerbaarheid af te ronden en pas daarna te kijken hoe van de studenten een prestatie kan worden verlangd.

Hoewel ik met de leden van de fractie van GroenLinks van mening ben, dat het wetsvoorstel Kwaliteit en Studeerbaarheid belangrijk is in het proces ter verbetering van de studeerbaarheid van opleidingen in het hoger onderwijs, mag daaruit niet de conclusie worden getrokken dat het proces pas met dat wetsvoorstel van start gaat. Reeds geruime tijd staat het thema van de kwaliteit en studeerbaarheid van het onderwijs centraal in de beleidsvorming in het hoger onderwijs. Ik wijs in dit verband op het reeds jaren bestaande stelsel van interne en externe kwaliteitszorg bij universiteiten en hogescholen, waarbij de visitatiecommissies in toenemende mate expliciet aandacht besteden aan het aspect van de studeerbaarheid van opleidingen en dit verband ook aanbevelingen doen. Voorts is reeds in het Hoger Onderwijs- en Onderzoek-plan 1992 het onderwijs centraal gesteld en is in het verlengde hiervan in november 1992 het rapport van de commissie-Wijnen over studeerbaarheid van onderwijsprogramma's («Te doen of niet te doen», november 1992) verschenen. Dit thema is sindsdien met grote regelmaat in de beleidsvorming voor het hoger onderwijs betrokken en het heeft er toe geleid dat ook op het niveau van de afzonderlijke instelling talrijke initiatieven zijn ontplooid om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen. Ook is er veel informatie die wijst op een goede studeerbaarheid en kwaliteit in het algemeen.

In het kader van het geheel van maatregelen betreffende het hoger onderwijs en de studiefinanciering en in aansluiting op reeds op gang gebrachte ontwikkelingen is eind januari 1995 besloten het proces van de verbetering van de studeerbaarheid een extra impuls te geven door middel van het beschikbaar stellen van stimuleringsgelden tot een bedrag van 500 miljoen gulden. Dit «fonds» vormt tezamen met enkele andere maatregelen de kern van de afspraken die in het rapport van de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid zijn uitgewerkt. Daarbij is geconstateerd dat een wettelijke grondslag voor een beperkt aantal onderdelen gewenst is, met name voor het studeerbaarheidsfonds, voor een verbetering van de wettelijke regeling van het afstudeerfonds en voor het studentenstatuut «nieuwe stijl».

De leden van de fractie van GroenLinks menen dat de vorm van de prestatie afhankelijk is van de fundamentele discussie over de vorm van onderwijs en de vorm van studiefinanciering en de relatie daartussen. En niet andersom, zoals onlangs bleek bij de behandeling van de begroting van OCenW in de Eerste Kamer, waarbij de minister zei een fundamentele discussie af te laten hangen van het aanvaarden door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel voor de prestatiebeurs.

De leden van deze fractie hebben mij inderdaad correct verstaan bij de begrotingsbehandeling. Mijn uitspraken op dit punt vloeien voort uit mijn opvatting, dat een principiële discussie over het stelsel van studiefinanciering pas dan zinvol is, wanneer er sprake is van budgettaire rust. Ik heb hierop reeds gewezen in mijn antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie en van de CDA-fractie. Deze budgettaire rust wordt tot stand gebracht door de prestatiebeurs.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen a.i.,  
E. Borst-Eilers

## **RAPPORTAGE ONDERZOEK JUISTHEID GEGEVENS VAN DE IB-GROEP TEN BEHOEVE VAN DE INVOERING VAN DE PRESTATIEBEURS**

<b>Inhoud</b>	<b>Blz.</b>
1. Inleiding	16
2. Management samenvatting	16
3. Opdracht	17
4. Werkwijze	17
5. Werking en inrichting van de huidige werkprocessen	17
5.1. Telefonische beantwoording	17
5.2. Bezwaarschriften	20
5.3. Aanmanen	21
6. Risicogebieden ten aanzien van de invoering van de prestatiebeurs	22
6.1. Complexiteit als belemmering voor de uitvoering	22
6.2. Mogelijkheden tot ontduiking	22
7. De werkrelatie IB-Groep–OCenW	22
<b>Bijlagen</b>	
1. Aanmaningen	25
2. Afhandelen van bezwaarschriften	34
3. Telefonische beantwoording	41
4. Complexiteit wetgeving	53
5. Geïnterviewde personen	58

## **1. Inleiding**

In opdracht van de Raad van Toezicht van de IB-Groep hebben wij een onderzoek uitgevoerd naar de juistheid van de door de IB-Groep verstrekte gegevens over de telefonische bereikbaarheid, het aantal bezwaarschriften en aanmaningen.

Tevens hebben wij onderzocht of de IB-Groep in staat mag worden geacht de prestatiebeurs in te voeren.

Onderstaand zijn de uitkomsten van dit onderzoek weergegeven.

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben wij alle medewerking van de IB-Groep gekregen. De openheid waarmee, ook minder positieve, zaken naar voren werden gebracht heeft ons aangenaam getroffen. Op deze plaats willen wij de desbetreffende medewerkers van de IB-Groep hiervoor danken.

## **2. Management samenvatting**

Op grond van ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat de door de IB-Groep aan ons verstrekte cijfers betreffende het aantal aanmaningen, bezwaarschriften en de telefonische bereikbaarheid juist zijn.

De IB-Groep is in staat de prestatiebeurs in te voeren, mits de bereikbaarheid bekeken zou kunnen worden vanuit het perspectief van zowel de vraag als een (aanvaardbaar) aanbod aan bereikbaarheids capaciteit.

Het is de vraag of de huidige norm van honderd of negentig procent bereikbaarheid bij eerste aankiezing realistisch is en of deze directe bereikbaarheid van groot maatschappelijk belang is.

Daar waar enige wachttijd en/of extra inspanning door klanten, mits goed voorgelicht, als een maatschappelijke realiteit wordt aanvaard kan dit kennelijk niet gelden voor de telefonische bereikbaarheid van de IB-Groep.

De huidige normstelling leidt tevens, in de media, bij studenten en bij politiek verantwoordelijken, tot de beeldvorming dat de IB-Groep er maar niet in slaagt haar taken goed uit te voeren. In die zin geeft de gehanteerde normstelling voeding aan een «self-fulfilling prophecy».

De zowel redactioneel als inhoudelijk complexe wetgeving is voldoende duidelijk in criteria en bepalingen vastgelegd om als zodanig geen belemmering te vormen voor een goede uitvoering.

Daarnaast zijn er bij het onderzoek mogelijkheden tot verbetering van de uitvoering van de prestatiebeurs op langere termijn naar voren gekomen die wij graag onder uw aandacht brengen.

Het beheer van de verwerking van de bezwaarschriften is voor verbetering vatbaar. De leiding heeft acties gestart om dit beheer te verbeteren. Omdat deze verbeteracties recent zijn gestart konden wij de effecten hiervan nog niet waarnemen.

De IB-Groep vraagt met toenemende nadruk aandacht voor het probleem van het telkens weer opschuiven van het onderhoud van de geautomatiseerde systemen. De beschikbare capaciteit is benut voor het invoeren van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving. Wij achten deze vraag plausibel. Gezien het belang van het goed functioneren van de



primaire systemen is het verstandig jaarlijks een wederzijds overeengekomen capaciteit voor onderhoud af te spreken tussen de eindverantwoordelijken van beide organisaties.

Wij hebben de indruk dat zowel bij het Ministerie als bij de IB-Groep de samenwerkingspartner nogal eens als «de tegenpartij» wordt beschouwd. Deze beeldvorming geeft «ruis» die niet bevorderlijk is voor een goede samenwerking.

Opdat alle betrokkenen hun rol kunnen spelen en de daarbij behorende verantwoordelijkheid kunnen dragen is het noodzakelijk ieder de ruimte te gunnen zijn specifieke verantwoordelijkheid in te vullen. Het reguliere overleg tussen de sleutelfunctionarissen van OCenW en de IB-Groep dient een richtinggevende rol te vervullen bij het ombuigen van deze beeldvorming.

### **3. Opdracht**

De opdracht van de Raad van Toezicht van de IB-Groep is bijgevoegd als bijlage 6.

### **4. Werkwijze**

Het onderzoek is uitgevoerd door het houden van interviews en het bestuderen van documentatie. Deze documentatie is ons ter beschikking gesteld door de IB-Groep. De processen aanmanen, bezwaarschriften en telefoonbeantwoording zijn onderzocht. De resultaten hiervan zijn weergegeven in de bijlagen 1 t/m 3. De complexiteit van de wetgeving voor de uitvoering is apart onderzocht. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in bijlage 4.

### **5. Werking en inrichting van de huidige werkprocessen**

#### *5.1. Telefonische beantwoording*

Juistheid gegevens

Voor een betrouwbare totstandkoming van de gegevens over de telefonische bereikbaarheid dient de onderliggende technische infrastructuur in beschouwing genomen te worden.

Op grond van ons onderzoek constateren wij dat deze infrastructuur sinds het in gebruik nemen van de eigen telefooncentrale voortdurend, soms zelfs van dag tot dag, op onderdelen is gewijzigd. Teneinde te komen tot de bereikbaarheidscijfers volgens de gehanteerde definitie (zoals beschreven in hoofdstuk 1 van bijlage 3), zijn uitgaande van de over een periode gehanteerde infrastructuur nog verschillende handmatige bewerkingen nodig.

Afgezien van de direct uitvoerende medewerkers wordt de kwaliteit van deze gegevens en daardoor de daarop gebaseerde informatie op elk ander niveau van de organisatie als «gegeven» beschouwd. De kwaliteit van de informatie is hierdoor afhankelijk van de deskundigheid van de betrokken medewerkers en de kwaliteit van het bewerkingsproces. Borging van dit proces verkleint de kans op onjuiste informatie.

Wij hebben de wijze van tot stand komen van de bereikbaarheidspercentages zoals door de IB-Groep berekend getoetst. Dit onderzoek geeft geen aanleiding tot significante aanpassingen van de door de IB-Groep overgelegde cijfers.

## Beheer

Om het beheer bij de telefoonbeantwoording voor buitenstaanders te verhelderen geven wij vooraf een korte schets van de inrichting van dit proces.

Recentelijk is één centrale telefoonvoorziening (CTV) gerealiseerd. Op deze wijze wordt niet alleen de centrale aansturing vereenvoudigd, maar ontstaat bovendien één loket voor de IB-Groep. Daarnaast is een capaciteitsuitbreiding voorzien door het verruimen van de openingstijden en het uitbreiden van het aantal beschikbare telefoonlijnen. Tevens is een flexibele pool gevormd waaruit ten tijde van pieken extra medewerkers kunnen worden verkregen. Ook wordt gebruik gemaakt van voice-response. Dit geheel vormt de eerstelijns beantwoording.

De tweede lijn wordt gevormd door de steunpunten in het land en de derde lijn door medewerkers van de produktgroepen in Groningen. Cliënten hebben uitsluitend contact met eerste- en tweedelijns medewerkers. Medewerkers van de steunpunten hebben contact met de specialisten van de steungroepen. De tweede lijn kan, indien er vrije lijnen zijn, worden «bijgeschakeld» en fungeert dan als eerste lijn.

Naar onze waarneming is de recente inrichting en borging van het proces van telefoonbeantwoording adequaat. Gelet op de zeer korte termijn dat de nieuwe organisatie operationeel is, is nog geen oordeel mogelijk over de werking van het proces.

De informatie over de telefonische bereikbaarheid is juist, maar (nog) niet toereikend voor adequate operationele sturing. De informatie over gemiddelde beantwoordingstijden en de spreiding rond dit gemiddelde en vraagpatronen over de dag en de week is nog niet optimaal. Deze gegevens zouden ondersteunend kunnen zijn bij het optimaal inzetten van de capaciteit van de CTV op de verwachte vraag. Er is ingaande 1 januari overigens wel een begin gemaakt met het systematisch registreren van de aard van de vragen.

## Risico's invoering prestatiebeurs

Hoewel de gegevens juist zijn is de wijze waarop de gegevens over de bereikbaarheid tot stand komen complex en fragiel en dus kwetsbaar. Borging van de wijze van het tot stand komen is noodzakelijk.

De invoering van de prestatiebeurs zal onvermijdelijk leiden tot een extra aantal aankiezingen. De mogelijkheden voor de IB-Groep om hierop te reageren kunnen verder verbeteren als het op verschillende punten ingezette beleid daadkrachtig tot uitvoering wordt gebracht.

Het besef dat het wachrijprobleem aan het einde van de «lijn» niet los valt te zien van de afstemming en kwaliteit van het gehele voortraject is hierbij van groot belang.

Toch denken wij dat er een probleem rond de bereikbaarheid blijft bestaan. De CTV-bezetting kan tijdens bijzondere pieken worden opgeschaald van 50 lijnen tot 90 lijnen, wat samen met de steunpunten het maximum brengt op 130 lijnen. De bereikbaarheid wordt primair bepaald door de eerste opvang van 90 lijnen van de CTV aangevuld met naar schatting 20 van de 40 lijnen van de steunpunten.

Uitgaande van de ideale norm van 3 minuten per vraag kan deze CTV bij een werktijd van 8 uur en 5 dagen in de week theoretisch maximaal 88 000 aankiezingen direct verwerken.

Dit zou voldoende moeten zijn om het gemiddelde aantal aankiezingen

van 67 000 in de periode april t/m december 1995 te kunnen verwerken. Gelet op de standaarddeviatie van 53 000 aankiezingen betekent dit dat regelmatig substantiële uitschieters naar beneden, maar ook naar boven voorkomen. Indien de beantwoording van een vraag gemiddeld 4 minuten zou kosten zijn maximaal 66 000 aankiezingen te verwerken. In 1995 zijn pieken van meer dan 200 000 aankiezingen per week voorgekomen waarbij een van 250 000 aankiezingen. Het aantal aankiezingen boven de maximale capaciteit is, ook met de nieuwe organisatie, niet op te vangen. Een langere gemiddelde beantwoordingduur verslechtert dit beeld nog.

Het opvangen van de pieken vereist bijna een verdrievoudiging van de capaciteit van de nieuwe CTV. Dit is als oplossingsrichting niet realistisch. Het probleem van de bereikbaarheid is niet afdoende op te lossen met (nog) meer capaciteit.

Het aantal aankiezingen is overigens niet gelijk aan het aantal cliënten dat contact zoekt met de IB-Groep. Dit aantal is lager doordat door cliënten meerdere keren kan worden aangekozen.

De telefonische bereikbaarheid blijft een belangrijk en moeilijk oplosbaar probleem voor de invoering en de uitvoering van de prestatiebeurs. Dit wordt mede veroorzaakt door de verwachte toename van het aantal aankiezingen en door de huidige randvoorwaarden ten aanzien van deze bereikbaarheid.

#### Aanbevelingen

Bij deze aanbevelingen maken wij een onderscheid in de vraag naar bereikbaarheid en het aanbod van bereikbaarheidscapaciteit.

#### Vraag naar bereikbaarheid

De vraag naar bereikbaarheid kent, zonder prijs of drempel, geen beperkingen. De huidige benadering blijft «volgend» en maakt de IB-Groep kwetsbaar voor toename van en fluctuaties in de vraag naar bereikbaarheid. De gekozen opstelling leidt in de beeldvorming bijna per definitie tot een «tekort schieten» van de IB-Groep. Een illustratie hiervan is de kop «Informatie Beheer Groep belooft studenten betere dienstverlening» van 22 februari 1996 in het dagblad Trouw. De IB-Groep roept als het ware haar eigen probleem op. Het is van essentieel belang dit te doorbreken.

Het is de vraag of de huidige norm van honderd of negentig procent bereikbaarheid bij eerste aankiezing realistisch is en of deze directe bereikbaarheid van groot maatschappelijk belang is. Volgens ons is het maatschappelijk aanvaard dat wij bij de eerste aankiezing bij een organisatie geen gehoor krijgen.

Ook verwachten wij niet dat wij bij een bank of postkantoor altijd direct aan de beurt zijn. Meerdere inspanningen of enige wachttijd zijn voor velen van ons normaal en aanvaardbaar. Wij vragen ons af of dit ook niet het geval zou kunnen zijn voor telefonisch contact met de IB-Groep.

#### Aanbod aan bereikbaarheidscapaciteit

Bij de aanpak van het bereikbaarheidsprobleem heeft de IB-Groep-organisatie de neiging zich te richten op de aanvullend benodigde capaciteit, in een poging aan ieders wensen en eisen tegemoet te komen.

In dit kader zijn meerdere zinvolle maatregelen getroffen. Verdere verbetering zou hierbij mogelijk bereikt kunnen worden door een

simulatiemodel te ontwikkelen waarin de relatie tussen een (voorspeld) aanbod en de hiervoor benodigde capaciteit kan worden gelegd. De hiervoor benodigde informatie kan dan gericht worden verzameld.

Bij de afhandeling van de vragen valt een onderscheid te maken tussen «inlichtingen» zoals bij 06-8008 van KPN Telecom en vragen met een meer «consultancy»-achtig karakter. Het is de vraag of deze laatste categorie wel meteen telefonisch afgehandeld behoeft te worden.

Het is denkbaar dat alleen inlichtingen direct worden afgehandeld en dat de cliënten over consultancy-vragen later worden teruggebeld. Op deze wijze is tevens een betere benutting van de beschikbare capaciteiten te realiseren. De te hanteren bereikbaarheidsnormen zouden dan ook voor inlichtingen en consultancy-vragen separaat gedefinieerd moeten worden.

Indien de bereikbaarheid bekeken zou kunnen worden vanuit het perspectief van zowel de vraag als een (aanvaardbaar) aanbod aan capaciteit denken wij dat de problematiek van de bereikbaarheid hanteerbaar wordt. Voor de toekomstige beleidsbepaling is het zinvol uit te gaan van de eigen capaciteit, en gegeven deze capaciteit een bereikbaarheidsnorm te bepalen waaraan men met die capaciteit moet kunnen voldoen. Pas wanneer men structureel beneden deze norm dreigt te komen (hetgeen op termijn op basis van de gegevens uit het Output Registratie Informatie systeem (ORI) voorspeld zou moeten kunnen worden), zou dan extra capaciteit ingezet moeten worden.

## *5.2. Bezwaarschriften*

### Juistheid gegevens

Het aantal bij de afdeling BBJ geregistreerde bezwaarschriften over 1994 en 1995 is onderzocht en juist.

### Beheer

BBJ heeft te maken met achterstanden in het werk. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de kwaliteit van het bezwaarproces alsmede van het produkt onvoldoende is en dat de leiding van BBJ een aantal maatregelen heeft genomen om de achterstanden weg te werken en de kwaliteit te verbeteren. Een toereikend instrumentarium voor het beheer ontbreekt nu nog, maar is in ontwikkeling.

### Risico's voor invoering prestatiebeurs

De invoering van de prestatiebeurs zal op korte termijn geen invloed hebben. In het jaarplan van BBJ wordt rekening gehouden met een stijging van 6 000 bezwaarschriften ten opzichte van het jaar ervoor (uit het jaarplan blijkt overigens niet dat deze stijging verband houdt met de invoering van de prestatiebeurs).

De verwachting dat het aantal bezwaarschriften enige tijd na de invoering van de prestatiebeurs zal stijgen lijkt ons een reële verwachting. Met betrekking tot de prestatiebeurs gaat het om bezwaren tegen de niet-omzetting van lening naar beurs of het terugdraaien daarvan en niet tegen de bepaling van de vereiste 21 punten. Hiertegen dient bij de onderwijsinstellingen bezwaar te worden gemaakt. Dit houdt in dat de verwachte toename in meerderheid «gladde gevallen» betreft.

### Aanbevelingen

De stijging van het aantal gevallen vergroot de werkdruk en stelt hogere

eisen aan het beheer. Dit versterkt de noodzaak tot het voortvarend ontwikkelen van een beheersinstrumentarium. Werken aan mogelijke differentiatie in de verwerkingsnormen voor type bezwaren maakt het werkproces transparanter en beter beheersbaar.

Bij de ontwikkeling van het instrumentarium zou ook moeten blijken op welke wijze de procesgang beduidend kan worden bekort door de wachttijden en voorraden te reduceren.

Bevindingen vanuit de audits door FB/Control en deze omzetten in verbetervoorstellen kunnen ondersteunend zijn bij zowel het vinden van verwerkingsnormen als bij het dagelijks beheer.

Het invoeren van een aparte verificatiefunctie aan het eind van het proces lost niets op. Het doet de eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers verwateren – er wordt toch nog naar gekeken – en leidt tevens tot spanningen tussen de professionele medewerker en de even professionele verificateur.

Daarnaast kunnen belangrijke verbeteringen worden bereikt door de produktgroepen en de afdeling BBJ van elkaar te laten weten waar ze mee bezig zijn en de activiteiten te coördineren. Evaluatie van de oorzaken van bezwaarschriften is voor zowel de produktgroep als BBJ van belang.

### 5.3. Aanmanen

#### Juistheid gegevens

In de berichtgeving van de media (Telegraaf) alsmede in de reactie van IB-Groep en OCenW worden geen aantallen genoemd in relatie tot de opmerkingen over aanmaningen.

Wel worden aantallen genoemd in interne rapportages. De wijze van totstandkoming kan als toereikend worden omschreven zodat mag worden geconcludeerd dat de cijfers (in de interne rapportages) juist zijn.

#### Beheer

De werking, inrichting en borging van het proces aanmanen zijn adequaat. Er is eenmaal sprake geweest van verzending van aanmaningen niet conform de planning, maar dit kan als een incident zonder externe werking worden beschouwd.

Invoering van de prestatiebeurs zal het aantal debiteuren licht doen toenemen. Het aantal aanmaningen zal dus ook licht toenemen. Daar dit proces in hoge mate geautomatiseerd is zal dit geen belangrijke consequenties hebben voor het aanmaningsproces, er is nog overcapaciteit in de automatisering en overige benodigde apparatuur. Qua fte's (personele bezetting) heeft de invoering voor wat betreft het aanmaningsproces geen invloed.

#### Risico's voor de invoering prestatiebeurs

Geen.

#### Aanbevelingen

Geen.

## **6. Risicogebieden ten aanzien van de invoering van de prestatiebeurs**

Hier wordt ingegaan op enkele risicogebieden die aparte aandacht verdienen.

### *6.1. Complexiteit als belemmering voor de uitvoering*

Er is sprake van een zowel redactioneel als inhoudelijk complexe regeling. De geformuleerde criteria en bepalingen zijn voldoende duidelijk en vormen geen belemmering voor een goede uitvoering.

### *6.2. Mogelijkheden tot ontduiking*

In het kader van de nieuwe studiefinanciering zien wij mogelijke punten waar ontduiking plaats kan vinden van het gestelde in het nieuwe artikel 17 a lid 7, waarin verklaringen van een geneeskundige en het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling voldoende zijn om de studieduur met 12 maanden te verlengen alsmede in de regeling van de eerste inschrijving na 31 januari en het dan vereiste aantal (14) studiepunten. Het komt ons voor dat op die wijze de eerste 12 maanden studiefinanciering tegen een aanzienlijk lagere norm omgezet kunnen worden.

Het is binnen de gestelde kaders niet mogelijk om een inschatting te maken van de ernst van mogelijke ontduikingen of niet bedoelde toepassingen van de regeling.

## **7. De werkrelatie IB-Groep-OCenW**

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is kennis genomen van: de correspondentie tussen OCenW en IB-Groep betreffende de invoering van de basisbeurs, de WSF STudent Op Eigen Benen (STOEB), de Wet internationalisering en gegevensuitwisseling en de wijziging van de WSF, houdende aanpassing van de collegegeldbepalingen en de afschaffing van de verblijfsduurbepaling. Daarnaast hebben wij tijdens de verschillende gesprekken indrukken opgedaan.

De toonzetting van de schriftelijke communicatie is zakelijk en er wordt op een reguliere wijze gecommuniceerd tussen Ministerie en IB-Groep. In een aantal gevallen heeft OCenW niet gereageerd op correspondentie vanuit de IB-Groep.

Wij hebben de indruk dat zowel bij het Ministerie als bij de IB-Groep de samenwerkingspartner nogal eens als «de tegenpartij» wordt beschouwd. Deze beeldvorming komt niet tot uitdrukking in de gevoerde correspondentie tussen Ministerie en IB-Groep. Deze beeldvorming geeft wel «ruis» die niet bevorderlijk is voor een goede samenwerking.

De IB-Groep heeft een knellende zorg: het onderhoud van de systemen. Door de herhaalde omvangrijke aanpassingen heeft de organisatie geen mogelijkheid het benodigde onderhoud aan de systemen te verrichten. Dit wordt herhaalde malen, bij verschillende onderwerpen, ondersteund met voorbeelden naar voren gebracht.

De paradox hierbij is dat de IB-Groep ondanks de telkenmale naar voren gebrachte bezwaren er «weer» in slaagt systeemwijzigingen te realiseren. De constatering van het bureau Berenschot in de rapportage van 20 april 1995 dat de grenzen van hetgeen met de beschikbare middelen in de beschikbare tijd doenlijk is, is bereikt is consistent met de door de IB-Groep naar voren gebrachte zorgen. Deze formulering geeft ook aan

dat de paradox van aangeven van zorgen en toch realiseren van wijzigingen eindig is. Wij vinden deze zorgen heel plausibel.

In de samenwerking tussen IB-Groep, het apparaat van OCenW en de Minister heeft ieder zijn eigen onderscheiden verantwoordelijkheden en «achterban». De Minister dient zijn ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Het apparaat van OCenW dient de Minister te kunnen ondersteunen bij beleid en (financieel) beheer en de IB-Groep dient de wet- en regelgeving adequaat uit te kunnen voeren.

Om deze samenwerking effectief te doen zijn is de bereidheid elkaar wederzijds de ruimte te geven de eigen specifieke verantwoordelijkheid te kunnen invullen onmisbaar. Een onbalans in het begrip voor elkaars rol en problematiek vermindert de effectiviteit van de samenwerking.

Wij denken dat onderstaande punten de samenwerking kunnen bevorderen:

1. Afspraken vooraf tussen de eindverantwoordelijken van beide organisaties over de per jaar wederzijds overeengekomen omvang van onderhoud aan de (primaire) systemen.

Deze afspraken dienen het fiat te krijgen van de politieke leiding van OCenW en de RvT van de IB-Groep. Dit vermindert de spanningen rond het noodzakelijke onderhoud.

2. Het reguliere overleg tussen de sleutelfunctionarissen van OCenW en de IB-Groep heeft de mogelijkheid de condities te scheppen voor het ontstaan van de benodigde ruimte en kan een richtinggevende rol spelen bij het wegnemen van de «ruis» tussen de beide organisaties. Wij denken dat deze taak door het reguliere overleg nadrukkelijker kan worden opgepakt dan tot nu toe het geval is geweest. Hierdoor kan de afstemming soepeler gaan verlopen en kan de beeldvorming worden bijgesteld.

3. Met het protocol OCenW – IB-Groep wordt beoogd de IB-Groep zoveel mogelijk op output aan te sturen, binnen budgettaire randvoorwaarden. Hierbij zal op langere termijn een meer directe relatie worden gelegd tussen het te hanteren kostprijsmodel voor produkten en diensten van de IB-Groep. Deze ontwikkeling zou wat ons betreft kunnen worden versneld aangezien dit bij kan dragen aan een verzakelijking van de gesprekken tussen OCenW en de IB-Groep. De nadere invulling hiervan kan door de IB-Groep en OCenW gezamenlijk geschieden met inachtneming van de specifieke eisen die de ministeriële verantwoordelijkheid stelt.

**BIJLAGEN BIJ HET ONDERZOEK BETREFFENDE DE JUISTHEID  
GEGEVENS VAN DE IB-GROEP TEN BEHOEVE VAN DE INVOERING  
VAN DE PRESTATIEBEURS**



**AANMANINGEN****1. Doelstelling deelonderzoek**

Doelstelling van het deelonderzoek is een oordeel te geven over de juistheid van de gegevens van de IB-Groep inzake onder andere de aanmaningen.

De betrouwbaarheid van deze gegevens dient gewaarborgd te zijn voor het doen van uitspraken met betrekking tot de risico's die samenhangen met de invoering van de prestatiebeurs.

Specifiek luidt de onderzoeksopdracht: «Is het juist dat aanmaningen niet of niet tijdig verstuurd worden? Zo ja,

1. Om welke aantallen en welke maanden in de periode 1 januari 1994 tot heden gaat het?
2. Wat zijn daarvan de oorzaken (maak daarbij onderscheid in incidentele en structurele oorzaken)?
3. Is het realistisch te verwachten dat de maatregelen die op korte termijn door de IB-Groep worden genomen om niet (tijdig) versturen te voorkomen het gewenste effect zullen hebben?».

**2. Uitvoeringsgegevens**

Het gaat hierbij om aantallen en tijdigheid van aanmaning.

**2.1. Aantallen**

In de directe berichtgeving van De Telegraaf alsmede in de reacties van IBG en OCenW zijn t.a.v. de aanmaningen geen aantallen weergegeven. Om de aantallen aanmaningen te verkrijgen zijn de volgende bescheiden opgevraagd: realisatiecijfers 1994 en 1995, begrote cijfers 1994, 1995 en 1996, kwartaalrapportages en jaarverslag 1995.

– onderscheiden moeten worden de deelsystemen FLITS, ILS en DWT. Hieronder volgt een weergave van het aantal aanmaningen in 1994 en 1995, tussen haakjes de begrote aantallen (x 1 000).

	1994		1995		1996
	R	B	R	B	B
ILS	247	(310)	285	(196)	489
FLITS	4	(55)	5	(7)	2
DWT	99	(12)	89	(200)	91

Toelichting op het bovenstaande:

– ILS: voor 1995 is een verkeerde inschatting gemaakt voor wat betreft de groei van het debiteurenbestand. De debiteurenstand was te laag ingeschat. In 1996 wordt voor het eerst een tweede aanmaning met kosten in het ILS-systeem gedraaid, hierdoor en door de toename van het aantal debiteuren i.v.m. STOEB ontstaat een stijging van het aantal aanmaningen t.o.v. voorgaande jaren.

– FLITS: de prognose is opgesteld in de zomer van 1993 toen het systeem FLITS nog in de aanloopfase verkeerde. In 1994 is daarom het aantal aanmaningen te hoog ingeschat. Voor 1995 was de prognose wel redelijk conform de uitkomst.

– DWT: in 1994 hebben aanpassingen in het DWT-systeem plaatsgevonden die bij het opstellen van de prognose niet waren voorzien: het standaard versturen van eerste en tweede aanmaningen. Er werden daardoor meer aanmaningen verstuurd als waar rekening mee was gehouden. Voor 1995 was de in de zomer van 1994 gemaakte planning te hoog. Dit wordt veroorzaakt door de STOEB. STOEB betekende dat per 01-01-1996 de meeste kortlopende schulden zijn omgezet in langlopende schulden.

Vooruitlopend hierop heeft men voor kortlopende schulden die vanaf 01-01-1995 zijn ingenomen in het DWT-systeem geen tweede aanmaning meer verstuurd. Vanaf 01-01-1995 werden helemaal geen kortlopende schulden meer ingenomen. Door STOEB zijn dus minder aanmaningen verstuurd.

– in de vierde kwartaalrapportage SF 1995 alsmede in het jaarverslag 1995 van de produktgroep SF worden geen aantallen aanmaningen genoemd.

– totstandkoming aantallen-gegevens: de cijfers voor de management-informatie worden samengesteld door de Stafafdeling Innen. Deze cijfers worden drie keer per week besproken; verschillen tussen planning en realisatie worden dan verklaard. Wij hebben niet kunnen vaststellen of deze cijfers onderwerp van een of andere vorm van (interne) controle of audit zijn.

– vastgesteld voor 2 aanmaningsruns in 1996 dat de datum van verwerking alsmede de aantallen conform het jaarplan 1996 zijn.

– uit het interview blijkt dat het ontstaan van kortlopende en langlopende schulden wordt bijgehouden in het toekennen-informatiesysteem dat operationeel is bij het RCC in Apeldoorn. In dit systeem worden betalingsregelingen voor kortlopende schulden geregistreerd. Bij betalingsregelingen vindt via een interface overdracht van schulden plaats naar FLITS. Wordt niet betaald op de aanmaning, dan vindt overdracht plaats aan het DWT-systeem.

Langlopende schulden worden na beëindiging van de studie overgedragen aan het ILS-systeem. FLITS, DWT en ILS zijn systemen die operationeel zijn bij het eigen rekencentrum van de IB-Groep Groningen. De interfaces tussen het systeem in Apeldoorn en de systemen in Groningen zijn complex.

Aangezien de inningsprocessen in verschillende systemen worden verzorgd is de communicatie naar de klant niet optimaal. Er wordt per systeem slechts over een gedeelte van het schuldenpakket gecommuniceerd. Verder wordt het beheer onnodig complex door de systematiek van de interfaces.

#### 2.1.1. Conclusie aantallen

De aantallen ten behoeve van de management-informatie worden door een stafafdeling handmatig overgezet in een spreadsheet. Wij hebben niet kunnen vaststellen of deze cijfers onderwerp van een of andere vorm van (interne) controle of audit zijn.

De verschillen tussen begroting en realisatie kunnen worden verklaard. Voor 1996 is uit detailcontroles gebleken dat de realisatie qua datum en qua aantallen niet afwijkt van de jaarplanning. De conclusie kan dan zijn dat de aantallen aanmaningen aannemelijk zijn.

## 2.2. Tijdigheid

De IB-Groep maakt gebruik van jaarplannen die worden verdeeld in maandplannen, weekplannen en dagplannen. Iedere afdeling die bepaalde handelingen moet verrichten in het aanmaningstraject wordt hiervan op de hoogte gesteld. Vastgesteld is dat de handelingen tijdig worden verricht.

Risico voor de interne tijdigheid is het achterwege blijven van een handeling of het te laat uitvoeren van een handeling. In 1996 wordt dit min of meer ondervangen door het ORI-systeem, waarbij de signalen uit dat systeem moeten leiden tot de noodzakelijke acties. In 1994 en 1995 gebeurde dit door de afdeling inning die «een oogje in het zeil hield».

In 1995 is eind december (kerstweek) vergeten een pakket aanmaningen (ruim 2 000 stuks) te versturen. De oorzaak was gelegen in het feit dat de personen die de steekproef uit de geprinte massa aanmaningen moesten nemen niet bereikbaar waren. De steekproef werd derhalve niet uitgevoerd en het groene licht voor de couverteerafdeling (bon met paraaf akkoord steekproef) bleef achterwege.

Specifiek: dit betrof 2 629 HOLA's uit het FLITS-systeem. Op 3-01-1996 werd geconstateerd dat verzending achterwege was gebleven. De dagtekening was 27-12-1995 en de vervaldatum was 08-01-1996. De aanmaningen zijn verzonden op 08-01-1996 met de datum-dagtekening van 08-01-1996 en een vervaldatum van 22-01-1996. Oorzaak: Niet uitvoeren van een benodigde controle in verband met een te geringe bezetting tussen kerst en oud en nieuw. Dit wordt intern als een incident beschouwd.

ORI: vanaf 1 januari is het ORI-systeem operationeel. ORI = Output-registratie en informatiesysteem. In dit systeem wordt voor elk output-proces binnen de IB-Groep de geplande start- en einddatum geregistreerd van het draaien van het batch-proces, het printen van de output en het nabewerken en verzenden van de output. Tevens worden de geplande aantallen per proces geregistreerd.

Naast deze geplande data en aantallen worden ook de gerealiseerde aantallen en data geregistreerd. Na elke stap van het proces (batch-printen-nabewerken/verzenden) moet een akkoord geregistreerd worden door de verantwoordelijke afdelingen. Het systeem registreert afwijkingen tussen planning en realisatie.

Systeemtechnisch kan het niet voorkomen dat er geen aanmaningen worden verstuurd. Door de IB-Groep worden regelmatig systeemtests uitgevoerd, voorts wordt d.m.v. een steekproef vastgesteld of aanmaningen goed (layout) en terecht zijn. Er werd in 1994 en 1995 geen verband gelegd tussen het aantal aanmaningen volgens het verwerkingsverslag en de geprinte aantallen. In 1996 wordt dit verband wel gelegd d.m.v. het ORI-systeem. Dwangbevelen opmaken zonder dat er aanmaningen zijn aangemaakt is niet mogelijk.

### 2.2.1. Conclusie

De conclusie kan zijn dat de tijdigheid gewaarborgd is indien de desbetreffende afdelingen de signalen van het ORI-systeem goed oppakken (in geval van overschrijdingen van termijnen) alsmede is de tijdigheid gewaarborgd als opvolgende afdelingen, die geen werkvoorraad aangeboden krijgen volgens de planning, aan de bel trekken. Niet-aanmanen moet hoogst onwaarschijnlijk worden geacht.

### *2.3. Planning*

Tijdens het onderzoek alleen gestoten op de verlate aanmaningen van december 1995. Uit verder bestudeerde stukken, inclusief klachten, blijkt niet dat er sprake is geweest van niet of niet-tijdig aanmanen. De oorzaak van de «fout» in december moet worden gezien als een incidentele fout door het niet uitvoeren van controle.

### **3. Inrichting en sturing werkproces**

Het aanmaningsproces is in zeer hoge mate een geautomatiseerd proces. De afdelingen die zich er mee bezighouden zijn: Innen, Informatie en Systemen (verwerken), Rekencentrum (printen), Bedrijfsvoering (couverteren).

Er wordt gestuurd op de jaarplanning (opgesteld door Informatie en Systemen). Hierin wordt per jaar/maand/week/dag aangegeven wat er door wie moet worden gedaan. Van de werkzaamheden liggen taak- en functiebeschrijvingen vast en de Administratieve Organisatie is beschreven (incl. flow-charts).

#### *3.1. Conclusie*

Het werkproces is met haar grote mate van automatisering een eenvoudig proces waarbij duidelijk vastligt wat er moet gebeuren en door wie er wat moet gebeuren. De produkten (aanmaningen) zijn eenduidig te definiëren (indien binnen een bepaalde termijn niet wordt betaald dan volgt een aanmaning). Belangrijk is dat gevolgd wordt dat het proces loopt zoals het moet lopen (monitor-functie) en dat in geval van calamiteiten snel en adequaat wordt ingegrepen.

### **4. Kwaliteitsborging**

Het proces aanmanen is een vrijwel volledig geautomatiseerd proces. De kwaliteit van het proces wordt dan ook vrijwel volledig bepaald door de kwaliteit van het geautomatiseerd systeem. De informatiesystemen die worden gebruikt bij het verwerken van de aanmaningen zijn al enkele jaren operationeel en worden stabiel geacht. In het kader van ons onderzoek ging het te ver de betrouwbaarheid van de werking van de programmatuur vast te stellen.

Na de verwerking wordt het verwerkingsverslag bekeken. Het verwerkte aantal aanmaningen wordt vergeleken met het geplande aantal en verschillen worden verklaard. Indien de verwerking accoord is worden de aanmaningen geprint. Enkele stuks uit de verkregen output worden gecontroleerd, zowel visueel als inhoudelijk. Daarna wordt de output geënveloppeerd.

Cruciaal voor de kwaliteit van het proces aanmanen is de kwaliteit van de productieplanning. In de eerste plaats kan de aanmaanprogrammatuur niet op zichzelf worden gezien. Het past in een groter geheel en moet derhalve in een vaste volgorde worden uitgevoerd. Deze volgorde mag niet worden doorbroken.

De productieplanning wordt opgesteld door de afdeling Exploitatie van SF/Informatie&Systemen. De procesbeheerders van SF/Innen geven inhoudelijk aan welke functionaliteiten/programma's gedraaid moeten worden en de afdeling Exploitatie maakt daarvan een concept-productieplanning.

De planning moet worden goedgekeurd door de afdeling SF/Innen. Wekelijks wordt de planning bijgehouden. De realisatie wordt vergeleken met de planning en verschillen worden verklaard. In principe is de afdeling Exploitatie verantwoordelijk voor de realisatie. Het vervaardigen van een productieplanning is niet eenvoudig omdat hiervoor inzicht moet bestaan in het samenstel van programma's. Dit vergt dus enige ervaring. De laatste jaren is er nogal wat verloop bij de afdeling exploitatie geweest. Dit kan een zeker risico zijn, maar niet substantieel.

De programmatuur waarborgt in principe dat alle cliënten die zouden moeten worden aangemaand, worden aangemaand. Kwaliteit kan echter ook anders worden uitgelegd. Namelijk de kwaliteit van de dienstverlening naar de cliënt. In de huidige organisatorische en automatiseringsopzet ondergaat elke debiteur dezelfde behandeling. SF/Innen wil echter een meer klantgerichte benadering waarmee individuele betalingsregelingen mogelijk moeten zijn. Hiervoor vormt de automatisering een grote belemmering. De huidige programmatuur laat geen afwijkende regels toe. Op korte termijn wil SF/Innen experimenteren met betalingsregelingen. Hierbij streeft men er naar, zonder inschakeling van een deurwaarder, in direct contact met de cliënt afspraken te maken over een flexibele betalingsregeling.

Men maakt gebruik van kwaliteitsindicatoren. Voor Aanmanen is een aantal indicatoren benoemd. De belangrijke indicatoren zijn het inningsresultaat (voor aanmaning; binnen 3 maanden en binnen 1 jaar), aantal storneringen in FLITS; deelname terugbetalingsregeling; uitval terugbetalingsregeling en overdracht DWT in guldens. Bij langlopende schulden is dan nog belangrijk % automatische incasso; % termijnen niet conform aflossingsplan en % termijnen die tijdig zijn geïnd.

Het kwaliteitssysteem is in 1995 gestart. Het moet nog verfijnd worden.

## **5. Genomen maatregelen**

Het deelgebied aanmaningen wordt beschouwd als een goedlopend proces. In de afgelopen jaren zijn er weinig maatregelen genomen. Als maatregel valt te noemen het ontstaan van ORI (dit geldt ook voor andere processen naast aanmaningen) waardoor er meer controles/afstemmingen mogelijk zijn. Technisch gezien is er niets veranderd.

## **6. Effecten genomen maatregelen**

De effecten van bovengenoemde maatregelen zijn dat de afdelingen die betrokken zijn bij het aanmaningsproces met meer zekerheid de juistheid (en volledigheid en tijdigheid) van het proces en haar uitkomsten kunnen vaststellen; bijvoorbeeld: er wordt sinds 1996 afgestemd het aantal aanmaningen volgens het verwerkingsbestand en het aantal daadwerkelijk geprinte en verstuurd aanmaningen.

## **7. Voorgenomen maatregelen**

De interfaces tussen het systeem in Apeldoorn en de systemen in Groningen zijn complex. In Apeldoorn wordt gewerkt met het systeem «3090» en in Groningen wordt gewerkt met het systeem «AS-400». Intern onderzoekt men de mogelijkheid van een redesign van de systeemarchitectuur. Uit het interview kwam naar voren dat nu, door de veelheid aan systemen, bepaalde gegevens meerdere malen worden opgeslagen.

## **8. Effecten voorgenomen maatregelen**

Omdat de voorgenomen maatregelen nog niet definitief zijn kan weinig worden opgemerkt over de mogelijke effecten.

## **9. Invloed invoering prestatiebeurs op de uitvoering van bovengenoemde processen**

In de brief van IB-Groep (Van Eykelenburg) aan OCenW van 23-08-1995 betreffende de uitvoeringstoets prestatiebeurs wordt de verwachting uitgesproken dat een invoering van de prestatiebeurs en van de 4+3-maatregel zal leiden tot een toename van het aantal debiteuren. Het gaat hierbij om 20 000 extra debiteuren op jaarbasis.

Uit de interviews bleek dat de invoering van de Prestatiebeurs niet al te veel invloed heeft op het aanmaningsproces. Door toename van het aantal debiteuren zal het aantal aanmaningen waarschijnlijk licht toenemen. Omdat het proces vrijwel geheel geautomatiseerd is, is de toename van het verwachte aantal aanmaningen voor de personele bezetting niet relevant. Randvoorwaarden zijn de (automatiserings-) apparatuur. Technisch moet de IB-Groep de extra stroom aanmaningen aan kunnen.

Bij de invoering van de Prestatiebeurs zullen t.a.v. de aanmaningen de werkzaamheden niet wezenlijk wijzigen. De werkprocessen zijn beschreven (inclusief AO).

Gezien het feit dat de machine-capaciteit nu niet volledig wordt gebruikt en gezien de verwachtingen van de medewerkers zelf mag niet verwacht worden dat invoering van de Prestatiebeurs enigerlei problemen op gaat leveren m.b.t. de aanmaningen.

### *9.1. Conclusie*

De invloed van de complexiteit van de nieuwe regelgeving op de uitvoering van het aanmaningsproces mag als gering worden ingeschat.

## **10. Organisatie IB-Groep**

### *10.1. Personeel*

Zoals reeds eerder opgemerkt is het aanmaningsproces in hoge mate geautomatiseerd. Dit betekent dat met name de juiste werking van het systeem heel erg belangrijk is. T.o.v. andere processen is de «bemanning» niet omvangrijk (aantal fte's) doch zeker wel belangrijk.

De functies en taken die worden onderscheiden betreffen functies op de afdeling Innen (algemene gegevensverwerking die eventueel leidt tot een aanmaning), stafbureau SF (opstellen prestatiegegevens), Informatie en Systemen (draaien aanmaningsruns), Rekencentrum (printen), Facilitair bedrijf (couverteren, gereed maken voor verzending). Binnen de hiervoor genoemde afdelingen zijn diverse functies te onderscheiden. In het kader van dit onderzoek is hier niet verder op ingegaan. De functies en taken zijn beschreven. De AO is eveneens beschreven.

De kennis en ervaring van de medewerkers voldoen volgens de geïnterviewde functionaris aan «normale, gangbare eisen». Alvorens een personeelslid daadwerkelijk in zijn functie begint krijgt de persoon een interne opleiding. De werknemers beschikken over werkinstructies, die schriftelijk zijn vastgelegd.

De opleiding van de personen in het proces is divers gezien het aantal afdelingen dat betrokken is in het proces. Een belangrijke rol is weggelegd voor informatici gezien de hoge mate van automatisering. Volgens informatie hebben deze personen een adequate opleiding op het gebied van informatica.

De afdeling Innen beschikt over 111 fte's. De meeste personen houden zich bezig met het beantwoorden van schriftelijke vragen van studenten en het verwerken van (ontvangst-)gegevens. Er zijn hierbij geen personen die zich alleen maar met aanmaningen bezighouden.

Er is geen verband tussen benodigde aantal fte's en aantal aanmaningen. Er is een geautomatiseerd aanmaningsproces dat iedere periode moet worden gedraaid met dezelfde menselijke handelingen die onafhankelijk zijn van het aantal aanmaningen (binnen zekere grenzen).

De beschikbaarheid van de medewerkers is «normaal» volgens de geïnterviewde functionaris. Iedere verantwoordelijke afdeling binnen het aanmaningsproces moet haar eigen zaken regelen. Bijvoorbeeld: de afdeling die couverteert dient te zorgen dat er voldoende mensen beschikbaar zijn etc. De inzet van de medewerkers over de dag is «normaal» van 7.30 tot 17.00 uur.

De vervangbaarheid binnen de onderscheiden afdelingen is goed (info Prins). In 1995 was er wel sprake van enig verloop op de afdeling Informatie en Systemen (deze afdeling wordt als een springplank gezien naar de «grote afdeling» informatisering). Hierdoor heeft de afdeling Innen op de aanmaningsruns grotere steekproeven genomen. Bij ziekte of verlof wordt de vervanging ook aan de betrokken afdelingen in het aanmaningsproces overgelaten.

Vanuit de afdeling Innen bestaat hier geen zicht op. De afdelingen kennen hun (geplande) taken en dienen deze uit te voeren.

De medewerkers worden aangestuurd door hun (afdelings-)chef. Bij vragen of andersoortige problemen is de chef het eerste aanspreekpunt. Er zijn werkinstructies voor de desbetreffende medewerkers.

Verruiming van de openingstijden heeft geen invloed op het aanmaningsproces.

## *10.2. Organisatie*

Ieder aanmaningsproces is tot op de dag nauwkeurig gepland. Meetpunten worden vastgelegd door het ORI-systeem en door fysieke controle. Er is t.a.v. aanmanen geen sprake van begrippen als «werkvoorraden», «wachtijden» en «afhandelingstermijnen». De interfaces met geautomatiseerde systemen (o.a. met Apeldoorn) zijn volgens verkregen informatie wel beschreven.

## *10.3. Informatievoorziening*

De IB-Groep Groningen is voor wat betreft haar gegevens o.a. afhankelijk van de afdeling Innen en Toekenningen (verwerken ontvangen gelden, overige mutaties) en van de vestiging in Apeldoorn. Volgens verkregen informatie zijn er geen problemen in de informatievoorziening. Wel wordt, zoals reeds opgemerkt, de automatiseringsstructuur van de IB-Groep als geheel mogelijk heroverwogen.

De gegevensverwerking is in hoge mate geautomatiseerd. Door de IB-Groep worden audits op het systeem uitgevoerd. Via ORI worden

diverse uitkomsten met elkaar vergeleken (verbandcontroles). De werking van de systemen wordt als goed ervaren.

De IB-Groep levert d.m.v. aanmaningen informatie aan de studenten. In 1995 zijn er 121 klachten binnengekomen bij de ombudsman (voor de hele afdeling Innen), hiervan zijn er 5 gegrond verklaard.

#### *10.4. Besturing*

De afdeling Innen (hieronder valt aanmaningen) maakt gebruik van diverse prestatie-indicatoren. O.a.: aantal aanmaningen per systeem, percentage t.o.v. aantal debiteuren, percentage inningsresultaten, aantal storneringen, deelname terugbetalingsregelingen, verwerkingssnelheid formulieren, retourpercentage formulieren, onbestelbare stukken; uitputtingscijfer t.a.v. budgetten: opleidingen, uitzendkrachten en portokosten; ziekteverzuim, formatie, openstaande saldi deurwaarder, percentage incasso's, aantal bezwaar en beroep etc.

In de diverse rapportages worden de prestatie-indicatoren vergeleken met de realisatie. Doorname van deze cijfers leert dat de normen over het algemeen worden gehaald. De indicatoren komen, volgens informatie, o.a. tot stand op basis van ervaringscijfers en «voornemens/ taakstellingen». Er is t.a.v. aanmaningen geen sprake van individuele taakstellingen.

Indien belangrijke afwijkingen worden geconstateerd, wordt de oorzaak nagegaan en wordt getracht een oplossing te genereren. (Hiervan niet expliciet voorbeelden gezien.)

### **11. Conclusies**

#### *11.1. Juistheid gegevens IB-Groep*

In de berichtgeving van de media (Telegraaf) alsmede in de reactie van IB-Groep en OCenW worden geen aantallen genoemd in relatie tot de opmerkingen over aanmaningen.

Wel worden aantallen genoemd in interne rapportages. De wijze van totstandkoming kan als toereikend worden omschreven zodat, mede op basis van uitgevoerde detailcontroles, mag worden geconcludeerd dat de cijfers (in de interne rapportages) betrouwbaar zijn.

#### *11.2. Risico's invoering prestatiebeurs*

Invoering van de prestatiebeurs zal het aantal debiteuren licht doen toenemen. Het aantal aanmaningen zal dan waarschijnlijk ook licht toenemen. Daar dit proces in hoge mate geautomatiseerd is zal dit geen belangrijke consequenties hebben voor het aanmaningsproces.

Er is nog overcapaciteit in de automatisering en overige benodigde apparatuur. Qua fte's (personele bezetting) heeft de invoering wat betreft het aanmaningsproces geen invloed.

### **12. Aanbevelingen**

Na het draaien van de run werd niet gecontroleerd of de rungegevens en printerbestanden ook leidden tot een juist en volledig aantal aanmaningen, idem t.a.v. aantal couverteringen.

Volgens mededeling worden m.i.v. 1996 deze verbanden wel gelegd.



Signalen van achterstanden dienen terstond te worden opgepakt. Personen kunnen expliciet belast worden met controle achterstandgegevens ORI vs. planning.

**1. Doelstelling deelonderzoek**

Doelstelling van het deelonderzoek is een oordeel te geven over de juistheid van de gegevens van de IB-Groep inzake de bezwaarschriften. De betrouwbaarheid van deze gegevens dient gewaarborgd te zijn voor het doen van uitspraken met betrekking tot de risico's die samenhangen met de invoering van de prestatiebeurs.

**2. Uitvoeringsgegevens****Bij BBJ geregistreerde bezwaarschriften**

	Ingediend	Afgedaan	Werkvoorraad	Waarvan termijn is overschreden	Deel overschrijding van termijn	Aantal fte's
1994						
1	4 402	3 229	4 564	931	0,20	26,45
2	5 775	4 197	6 142	1 938	0,32	26,45
3	4 935	3 687	7 390	3 296	0,45	26,45
4	3 774	3 284	7 880	4 082	0,52	26,45
5	3 076	2 822	8 134	4 317	0,53	26,45
6	3 943	4 370	7 707	4 009	0,52	26,45
7	2 446	3 843	6 310	3 562	0,56	27,45
8	2 445	2 498	6 257	3 608	0,58	26,45
9	2 265	3 828	4 694	2 225	0,47	25,45
10	2 693	4 060	3 327	856	0,26	25,45
11	7 510	6 736	4 101	527	0,13	26,45
12	4 969	5 109	3 961	759	0,19	26,45
Cum./gemiddeld	48 233	47 663	5 872	2 509	0,43	26,37
1995						
1	6 167	4 961	5 167	873	0,17	26,45
2	3 630	3 420	5 377	1 061	0,20	26,45
3	3 186	4 240	4 323	1 022	0,24	26,05
4	2 429	3 008	3 744	1 061	0,28	26,05
5	3 046	3 079	3 711	952	0,26	26,05
6	3 429	3 361	3 779	607	0,16	26,05
7	3 032	2 848	3 963	554	0,14	26,05
8	3 043	2 756	4 250	753	0,20	26,05
9	3 226	3 450	4 026	647	0,16	27,40
10	3 855	2 757	5 124	682	0,13	27,40
11	4 440	3 831	5 733	1 181	0,21	27,40
12	4 091	3 215	6 609	2 338	0,35	27,40
Cum./gemiddeld	43 574	40 926	4 651	986	0,21	26,57
1996						
1	6 474	5 609	7 474	2 826	0,38	

Deze cijfers zijn geverifieerd. Op basis van het beschikbaar aantal fte's gedurende 1995 i.c. 26,5 fte's en 200 werkbare dagen kan vastgesteld worden dat een fte per werkdag gemiddeld 7.72 bezwaarschriften heeft afgehandeld. Er zijn door ons meerdere kengetallen berekend. Indien gewenst kunnen deze separaat worden toegevoegd.

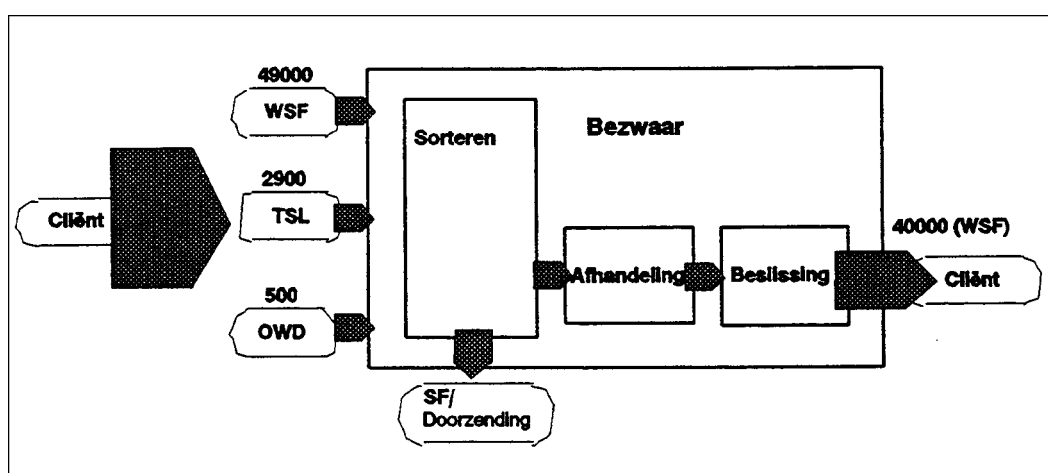
**3. Inrichting werkproces**

Cliënten mogen tegen beslissingen die genomen zijn door onder meer Studiefinanciering bezwaar maken, Het bezwaarschrift moet binnen 6 weken na verzending van het bericht door Studiefinanciering bij BBJ binnen zijn. Na ontvangst worden de bezwaarschriften gesorteerd. Sommige bezwaarschriften zijn geen echte bezwaarschriften. Deze worden doorgezonden naar andere afdelingen van Studiefinanciering.

Van andere bezwaarschriften is direct duidelijk dat Studiefinanciering een fout heeft gemaakt. In dit geval gaat een mutatieformulier naar de desbetreffende produktgroep. De bezwaarschriften die gegrond worden verklaard, worden gecodeerd en geregistreerd. Daarna volgt een fase waarin eventueel aanvullende informatie/bewijsstukken bij de cliënt wordt opgevraagd. BBJ is vrijgesteld van de hoorplicht. Zodra alle relevante stukken zijn verzameld wordt het bezwaarschrift verder afgehandeld. Indien de cliënt in het gelijk wordt gesteld, dan wordt weer een mutatieformulier verstuurd naar de desbetreffende produktgroep. Indien de cliënt niet in het gelijk wordt gesteld dan krijgt de cliënt de gelegenheid hier tegen in beroep te gaan. De bezwaarschriften moeten binnen een termijn van 6 weken worden afgehandeld. Wanneer de termijn is verstreken, is er sprake van een fictief besluit. De cliënt kan tegen dit fictieve besluit in beroep gaan. Dit laatste is niet aan een termijn gebonden.

In de onderstaande figuur hebben wij het proces afhandelen van bezwaarschriften schematisch weergegeven.

**Figuur 1. Het bezwaarproces**



Ongeveer 3% van het jaarlijks aantal bezwaarschriften wordt een beroepszaak. Op dit moment zijn nog 2 000 oude gevallen in behandeling. In dit rapport zullen wij de beroepszaken verder buiten beschouwing laten.

#### **4. Kwaliteitsborging**

Gelet op de aard van het bezwaarproces is de kwaliteit van het proces en het eindproduct voor BBJ een belangrijke kritieke succesfactor. Uit kwaliteitscontroles blijkt dat de kwaliteit van het bezwaarproces en het eindproduct te wensen overlaat. Criteria die worden gesteld in AWB (zoals termijnen), interne controle afdeling en de accountantsdienst worden niet gehaald.

BBJ bewaakt de kwaliteit op twee verschillende manieren. BBJ beschikt over eigen controle-medewerkers. Zij controleren achteraf steekproefsgewijs een aantal afgehandelde bezwaarschriften op uiteenlopende aspecten. (Overschrijding van de termijn, de ontvankelijkheid correct beoordeeld, de overwegingen in de beslissing op het bezwaarschrift correct zijn.) Verder wordt gecontroleerd in hoeverre de standaardbrieven en tekstblokken zijn gebruikt, zo niet, dan wordt beoordeeld of deze afwijking terecht of onterecht is.

De uitkomsten van de kwaliteitscontroles worden teruggekoppeld naar de individuele medewerkers. Naast de zelfcontrole door de afdeling voert de centrale interne controle afdeling een audit uit. Aan deze audit ligt een jaarplan ten grondslag.

BBJ heeft zelf geconstateerd dat het huidige kwaliteitsinstrumentarium onvoldoende is en nodig verder moet worden uitgebouwd. In de eerste plaats is het niet duidelijk aan welke criteria moet worden voldaan. Op dit moment wordt het criterium juistheid gehanteerd. Maar juistheid kan vanuit de verschillende controle-instanties anders worden ingevuld. Zo kan een beslissing technisch juist zijn, dat wil zeggen conform de Wet studiefinanciering, maar onzorgvuldig voorbereid (in strijd met de Awb). In de toekomst zullen concrete criteria moeten worden gesteld. In de tweede plaats is het nog niet duidelijk hoe het een en ander geregistreerd moet worden zodanig dat op de kwaliteitsindicatoren kan worden gestuurd.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het proces en het produkt ligt volledig bij de uitvoerende medewerker. Het eindprodukt, de brief waarin de beslissing wordt geformuleerd, wordt niet meer door het hoofd van de afdeling of door een collega getoetst. Het is de vraag of de kwaliteit door een dergelijke eindcontrole verbeterd zal worden. Afgezien van het feit dat het gelet op de omvang van de output niet mogelijk is om een dergelijke eindcontrole uit te voeren, is het naar onze mening minder effectief. De medewerkers van BBJ worden beschouwd als professionals die, mede door gebruik te maken van collegiale toetsing, in staat mogen worden geacht de kwaliteit van het eigen werk te borgen.

#### **4. Conclusie**

Wij onderschrijven de conclusie van de leiding van BBJ dat de kwaliteitsborging voor verbetering vatbaar is. Analyse van de verbetervoorstellen vanuit de FB/Control kunnen hierbij ondersteunend zijn. Een aparte verificatiefunctie aan het eind van het proces achten wij minder effectief. Het doet de eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers verwateren – er wordt toch nog naar gekeken – en leidt tevens tot spanningen tussen de professionele medewerker en de even professionele verificateur. Wij achten de aansturing van de kwaliteitsborging een primaire taak van het management dat de uitvoerende medewerkers op dit punt aanstuurt.

#### **5. Genomen maatregelen**

Om de achterstanden weg te werken en om meer grip te krijgen op het proces heeft BBJ een aantal maatregelen genomen.

In de eerste plaats werken de medewerkers van BBJ regelmatig over om de achterstanden in te halen. Dit is echter geen structurele maatregel.

In de tweede plaats wordt het bezwaarprooes zoveel mogelijk gestandaardiseerd. Door standaardisatie van het proces kan het proces doelmatiger worden uitgevoerd en de doorlooptijd van het totale proces kan worden bekort. Naast standaardisatie wordt juridische domeinkennis op een toegankelijke wijze aangeboden.

Zoals bij zoveel administratieve processen is de totale bewerkingstijd van het bezwaarprooes slechts een fractie (< 10%) van de totale doorlooptijd van het proces. In deze situatie heeft het eigenlijk weinig zin om de bewerkingstijd nog verder te bekorten, omdat dat slechts leidt tot een marginale verbetering. Het is veel zinvoller te bestuderen in hoeverre

de wachttijden kunnen worden teruggebracht door werkzaamheden direct na elkaar uit te voeren, door werkzaamheden parallel uit te laten voeren etc. Wij hebben begrepen dat een werkgroep bezig is het bezwaarproces te herontwerpen en nieuwe bewerkingsnormen vast te stellen. Naar onze mening is dit een uitstekend initiatief.

Bij de typering van het bezwaarproces hebben wij al aangegeven dat de instroom van bezwaarschriften met name door een aantal externe factoren, zoals wetswijzigingen, beleid, controles door de andere Produktgroepen worden bepaald. Om toch zoveel mogelijk grip te kunnen krijgen op de instroom van bezwaarschriften heeft BBJ zich voorgenomen om in overleg met de produktgroepen te komen tot een spreiding van de controles en het versturen van berichten.

Met deze maatregel wordt beoogd de instroom van bezwaarschriften gelijkmatiger in de tijd te spreiden, waardoor de benodigde personele capaciteit veel gelijkmatiger wordt en excessieve achterstanden mogelijk kunnen worden voorkomen. Verder is een voorgenomen maatregel (en deze past ook in het beeld dat wordt geschetst in het reorganisatie-rapport «Produktgroep Bezwaar Beroep en Juridische Zaken, 1995»), de andere Produktgroepen feed-back te geven op basis van bevindingen in de bezwaarprocessen. Door systematisch te kijken naar algemene oorzaken van het indienen van bezwaarschriften kan wellicht in de toekomst het totaal aantal bezwaarschriften worden verminderd (afgezien van autonome stijgingen als gevolg van een wetswijziging).

## **6. Effecten maatregelen**

Deze zijn nog niet zichtbaar.

## **7. Voorgenomen maatregelen en effecten daarvan**

Zie ook genomen maatregelen (§ 5).

## **8. Invloed invoering prestatiebeurs**

De invoering van de prestatiebeurs zal naar verwachting invloed hebben op de instroom van bezwaarschriften. In het jaarplan van BBJ wordt rekening gehouden met een stijging van 6 000 bezwaarschriften ten opzichte van het jaar ervoor. Uit het jaarplan blijkt overigens niet dat deze stijging verband houdt met de invoering van de prestatiebeurs.

De verwachting dat het aantal bezwaarschriften zal stijgen lijkt ons een reële verwachting. Het gaat hierbij echter om bezwaren tegen de niet-omzetting van lening naar beurs of het terugdraaien daarvan en niet tegen de bepaling van 21 punten. Hiertegen dient bij de onderwijsinstellingen bezwaar te worden gemaakt. Dit houdt in dat de verwachte toename in meerderheid «gladde gevallen» betreft.

## **9. Interne organisatie en beheer**

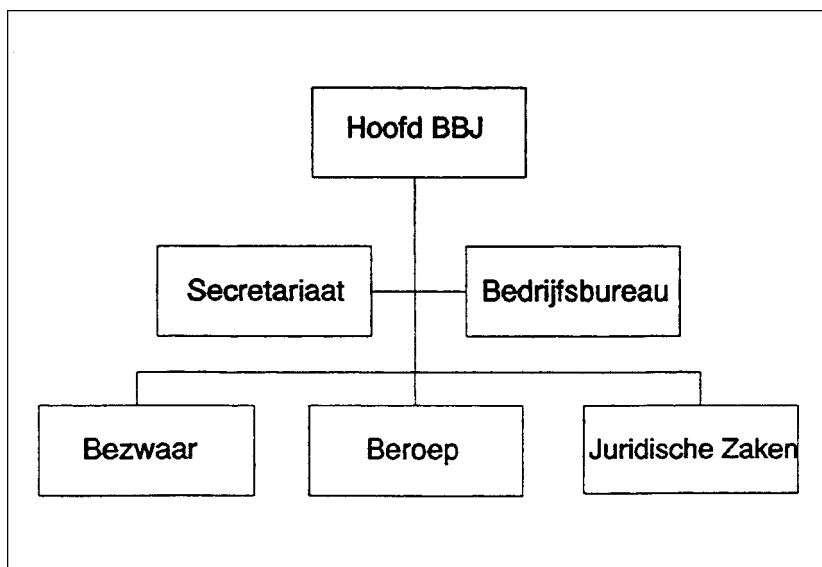
### *9.1. Personeel*

Voor 1996 is de personele formatie voor BBJ gepland op 71,5 fte. Voor de afhandeling van bezwaren is voor 1996 34,0 fte gereserveerd. Hiervan is 28,5 fte gereserveerd voor bezwaarschriften die in het kader van de WSF moeten worden uitgevoerd. Een aantal medewerkers van de afdeling Bezwaar heeft nog een tijdelijk contract. Deze medewerkers zijn nog in opleiding.

## 9.2. Organisatie

In de loop van 1995 is de organisatie-opzet van Bezwaar, Beroep en Juridische zaken veranderd. Met de nieuwe opzet van de organisatie wordt beoogd de productie beter aan te kunnen sturen en daarmee een bijdrage te leveren aan noodzakelijke kostenreductie. Daarnaast moet de nieuwe organisatiestructuur mogelijkheden bieden om de andere produktgroepen feed back te geven op basis van de bevindingen in de BBJ-processen. De nieuwe organisatie-opzet ziet er als volgt uit:

**Figuur 2. Organisationschema BBJ**



Onder het hoofd vallen drie lijnafdelingen: een afdeling Bezwaar, Beroep en Juridische zaken. Daarnaast zijn er twee ondersteunende afdelingen: het bedrijfsbureau en het secretariaat. Het secretariaat en het bedrijfsbureau zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning van het management en de uitvoeringsorganisatie. Het bedrijfsbureau speelt een belangrijke rol bij de productiebesturing. De afdeling Bezwaar is belast met de behandeling van bezwaarschriften, die zijn ingediend tegen beslissingen van de produktgroepen SF, TSL en OWD. De afdeling Beroep is belast met het voeren van verweer in alle beroepszaken die volgen op beslissingen op bezwaarschriften. Tevens heeft de afdeling Beroep tot taak de behandeling van verzoeken om een voorlopige voorziening.

De afdeling Juridische zaken is een afdeling in oprichting. De afdeling Juridische zaken ondersteunt inhoudelijk de afdeling Bezwaar en Beroep (medewerker algemene juridische zaken is nog een vacature). Daarnaast heeft de afdeling Juridische zaken tot taak juridische adviezen te geven aan de andere organisatie-onderdelen van de IB-Groep.

De hoofdstructuur is niet ongebruikelijk indien er geen grote wederzijdse afhankelijkheden tussen het behandelen van bezwaren en beroepen zijn.

## 9.3. Informatievoorziening

Voor de registratie van de deelprocessen Bezwaar en Beroep maakt BBJ gebruik van twee verschillende systemen. In 1996 wil BBJ een geïnte-

greerd systeem, van waaruit ten behoeve van de planning en beheersing informatie over bezwaar, beroep en voorlopige voorziening kan worden verkregen.

Voor de afhandeling van de bezwaarschriften worden verschillende registratieve systemen geraadpleegd. Belangrijk nieuw systeem voor BBJ is het image-systeem. Het image-systeem is een documentair informatie-systeem, waarin alle berichten over toekenningen en inningen zijn opgenomen. In plaats van het archief te raadplegen kunnen de documenten direct op het scherm worden geraadpleegd. De overige informatie over toekenningen moeten de bezwaarmedewerkers nog steeds opvragen uit het archief. Dit duurt minimaal twee tot maximaal vijf dagen. Het image-systeem heeft enige tijd nodig voor het ophalen van de documenten. In vergelijking met de ouderwetse methode is de responsetijd naar onze mening acceptabel.

In 1995 is begonnen met de invoering van een nieuw juridisch documentatiesysteem. Juridische zaken zal het systeem onderhouden. Juridische zaken selecteert relevante jurisprudentie. In 1996 moet Judok operationeel zijn.

#### *9.4. Besturing*

De instroom van bezwaarschriften kan niet of nauwelijks door BBJ worden beïnvloed. Bezwaarschriften worden ingediend als gevolg van wetswijzigingen, jurisprudentie, beleid, beschikkingen en controles door Studiefinanciering. Voor BBJ betekent dit dat het heel moeilijk is de produktie te plannen en te beheersen. BBJ maakt wel een voorspelling van de produktie, maar beschikt eigenlijk niet over een instrumentarium om dit adequaat te kunnen doen.

BBJ wordt nu voortdurend geconfronteerd met werkachterstanden. Deze achterstanden hebben tot gevolg dat termijnen worden overschreden. Voor BBJ is dit onaanvaardbaar.

Gelet op de achterstanden ligt de hoogste prioriteit bij het afhandelen van de bezwaarschriften en liefst zo snel mogelijk.

Dit heeft tot gevolg dat medewerkers zich gaan haasten. Er is geen tijd meer voor een collegiale toets of voor instructie. Met als gevolg dat de kwaliteit van het eindprodukt zwaar onder druk staat. Dit laatste wordt bevestigd door de uitkomsten van de kwaliteitscontroles.

In 1995 gold de verwerkingsnorm van 10 bezwaarschriften per medewerker per dag. Deze norm is inclusief instructie en kwaliteitsbewaking. Deze norm bleek niet haalbaar te zijn.

Voor 1996 is de norm teruggebracht naar 9 bezwaarschriften per medewerker per dag. Het effect op de kwaliteit is na 1½ maand nog niet te bepalen.

Er zijn geen cijfers bekend over de gemiddelde doorlooptijd voor het afhandelen van een bezwaarschrift.

De kwaliteit van het eindprodukt wordt voor een belangrijk deel bepaald door het kennisniveau van de medewerkers. De medewerkers moeten op de hoogte zijn van verschillende onderwerpen. Voordat een nieuwe medewerker is ingewerkt gaat er veel tijd overheen.

#### *9.5. Conclusie*

De sturing van BBJ is voor verbetering vatbaar. Met name het

ontbreken van cijfers over gemiddelde doorlooptijden, het probleem van de wachttijden en het moeizaam kunnen opleiden van nieuwe medewerkers vallen hierbij op. De leiding is zich hier van bewust.

## **10. Conclusies**

BBJ heeft te maken met achterstanden in het werk, Daarnaast wordt door de afdelingsleiding geconstateerd dat de kwaliteit van het bezwaarproces alsmede van het produkt onvoldoende is. Wij hebben echter ook vastgesteld dat BBJ een aantal maatregelen heeft genomen om de achterstanden weg te werken en de kwaliteit te verbeteren.

Een concreet sturingsinstrumentarium ontbreekt nu nog, maar is in ontwikkeling.

Naar onze mening is het verstandig energie te steken in het onderzoek naar de verwerkingsnormen. Hierbij kan ook naar mogelijke differentiatie in de verwerkingsnormen voor type bezwaren worden gekeken. Uit dit onderzoek zou eveneens moeten blijken op welke wijze de procesgang beduidend kan worden bekort door de wachttijden en voorraden te reduceren.

Daarnaast kunnen naar onze mening belangrijke verbeteringen worden bereikt door over de afdelingsgrenzen heen te kijken. In de huidige opzet wordt in overleg met de andere Produktgroepen gesproken over spreiding van controles en wordt feed back gegeven naar aanleiding van bevindingen bij de uitvoering van het bezwaarproces. BBJ zou naar onze mening veel verder moeten gaan. Er moet niet alleen kritisch naar de inrichting van de eigen processen worden gekeken maar ook naar samenhang met en aansluitingen op de processen bij de andere produktgroepen. Inzicht in deze samenhang ontbreekt momenteel.



## 1. Inleiding

### 1.1. Doelstelling deelonderzoek

Doelstelling van dit deelonderzoek is een oordeel te geven over de juistheid van de gegevens van de IB-Groep inzake de telefonische bereikbaarheid. De betrouwbaarheid van deze gegevens dient gewaarborgd te zijn voor het doen van uitspraken met betrekking tot de risico's die samenhangen met de invoering van de prestatiebeurs.

Het kernthema bij de telefonische beantwoording is de bereikbaarheid van de telefooncentrale. Het in het navolgende gepresenteerde overzicht ter zake van de bereikbaarheid geeft aan dat het aspiratieniveau van 90% of 100% bereikbaarheid de afgelopen maanden niet gehaald is. In het vervolg zal nader worden ingegaan op de oorzaken die hiervoor zijn aan te wijzen, en welke maatregelen de IB-Groep op dit punt heeft genomen of nog gaat nemen.

### 1.2. Begripsomschrijving

Alvorens nader op het thema bereikbaarheid in te gaan is een eenduidige definitie van dit begrip van groot belang. In het verlengde hiervan behoeven ook de begrippen aankiezingen en afhandelingen een nadere omschrijving:

#### Aankiezingen

Het aantal malen dat is gepoogd de IB-Groep te bereiken, ongeacht of dit gelukt is of niet.

Het aantal aankiezingen is overigens niet gelijk aan het aantal cliënten dat contact zoekt met de IB-Groep. Het aantal cliënten is lager doordat meerdere keren kan zijn aangekozen.

#### Afhandelingen

Het aantal telefoontjes dat wordt beantwoord, hetzij persoonlijk, hetzij door voice-response, ongeacht of de cliënt eerst in de wachtrij komt te staan.

#### Specificering

- Bellers die tijdens de openingsuren in de overflow komen gelden als niet-afgehandeld (deze krijgen alleen de melding dat het te druk is en het verzoek een andere keer terug te bellen);
- Bellers die in de wachtrij staan en ophangen, los van het gegeven of de voice-response is gebruikt, gelden als niet-afgehandeld;
- Telefoontjes buiten openingstijden tellen mee; hierbij wordt de volgende werkwijze gehanteerd:
  1. buiten openingstijden in de voice-response geldt als afgehandeld;
  2. buiten openingstijden opgehangen geldt als niet-afgehandeld.

#### Bereikbaarheid

Het begrip bereikbaarheid kan op basis van de voorgaande begrippen dan worden gedefinieerd als het totaal aantal afhandelingen in een periode gedeeld door het totaal aantal aankiezingen in dezelfde periode.

Bij de definitie zoals deze door de IB-Groep wordt gehanteerd zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste moet geconcludeerd worden dat niet, zoals het begrip bereikbaarheid doet vermoeden, in geval van een bereikbaarheid van bijvoorbeeld 80%, 20% van de aankiezingen geheel niet opgenomen worden (in gesprek toon).

Het bereikbaarheidspercentage geeft slechts aan welk percentage van de ingekomen gesprekken een antwoord heeft gehad, hetzij van de voice-response, hetzij van een medewerker, en daarmee dus als afgehandeld beschouwd kan worden. Doordat tijdens het beantwoordingstraject bellers die in een wachtrij staan soms ophangen, heeft dat tot onmiddellijk gevolg dat de «bereikbaarheid» van de IB-Groep daarmee daalt.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat ook het meetellen van telefoontjes buiten openingstijden invloed heeft op het bereikbaarheidspercentage. Alhoewel niet verwacht mag worden dat cliënten die na openingstijden bellen een antwoord op hun vraag krijgen, hebben dergelijke gesprekken wanneer zij niet worden afgedaan door de voice-response (naar aanleiding van een keuze van de cliënt) tot gevolg dat de bereikbaarheid van de IB-Groep volgens de definitie daalt.

### *1.3. Conclusie*

Derhalve moet geconcludeerd worden dat de gehanteerde definitie van bereikbaarheid het voor de IB-Groep niet eenvoudig maakt de zelf gestelde en door de belangengroeperingen en politiek gewenste percentages, zelfs bij aanzienlijke uitbreiding van capaciteiten en integratie en (her)structurering van de onderliggende bedrijfsprocessen, te realiseren.

## **2. Uitvoeringsgegevens IB-Groep**

### *2.1. Uitvoeringsgegevens*

Alvorens een overzicht van de relevante uitvoeringsgegevens gepresenteerd kan worden, dient nader ingegaan te worden op de wijze waarop deze gegevens tot stand komen. Medio februari 1995 is de eigen telefooncentrale in gebruik genomen, met behulp waarvan de relevante gegevens zelfstandig verkregen kunnen worden.

Voor een betrouwbare totstandkoming van deze gegevens dient de onderliggende technische infrastructuur in beschouwing genomen te worden. Op grond van ons onderzoek constateren wij dat deze infrastructuur sinds het in gebruik nemen van de eigen telefooncentrale voortdurend, soms zelf van dag tot dag, op onderdelen is gewijzigd. Teneinde te komen tot de bereikbaarheidscijfers volgens de gehanteerde definitie zijn uitgaande van de over een periode gehanteerde infrastructuur nog verschillende handmatige bewerkingen nodig.

De kwaliteit van de informatie op basis waarvan besluitvorming plaatsvindt is daarmee derhalve sterk afhankelijk van de borging van de kwaliteit van dit bewerkingsproces. De indruk bestaat dat afgezien van de direct uitvoerende medewerkers, de kwaliteit van deze informatie op elk ander niveau in de organisatie als gegeven wordt beschouwd.

#### *2.1.1. Conclusie*

In het kader van ons onderzoek hebben wij de wijze van tot stand komen van de bereikbaarheidspercentages zoals door de IB-Groep

berekend getoetst. Dit onderzoek geeft geen aanleiding tot significante aanpassingen van de door de IB-Groep overgelegde cijfers.

Gezien de wijze waarop het begrip bereikbaarheid is gedefinieerd en de technische mogelijkheden van de telefooncentrale is het niet mogelijk cijfers te geven ten aanzien van het aantal cliënten dat pas bij de tweede, derde of vierde keer bellen verbinding kreeg. Het is ons niet bekend of registratie hiervan technisch mogelijk is.

Aangezien in de periode januari 1994 tot en met februari 1995 geen gebruik werd gemaakt van een eigen telefooncentrale, maar gebruik werd gemaakt van de 06-centrale van de PTT, zijn de cijfers uit die periode niet zonder meer vergelijkbaar met de huidige situatie. Gezien de geringe bruikbaarheid van deze cijfers en de onevenredige inspanning die controle van deze cijfers met zich mee zou brengen, worden in dit verband deze cijfers buiten beschouwing gelaten.

### 2.1.2. Aanbeveling

Teneinde de wijze waarop de cijfers tot stand zijn gekomen eenvoudig te kunnen reproduceren, dient de onderliggende technische infrastructuur (de relaties tussen de verschillende onderdelen van de gehele telefonie-infrastructuur) nauwgezet te worden vastgelegd. Veranderingen in deze structuur dienen alleen na expliciete goedkeuring van hogerhand en aanpassing van de documentatie te worden doorgevoerd. Gemaakte bereikbaarheidsberekeningen moeten telkens op eenduidige wijze structureel worden vastgelegd, zodat controle hierop achteraf eenvoudig mogelijk is.

### 2.2. Bereikbaarheidsklachten LSVB-studentenlijn

Conform de onderzoeksopdracht is per maand tevens aangegeven welke aantallen bereikbaarheidsklachten bij de LSVB-studentenlijn zijn gedeponeerd. Het betreft hier de cijfers zoals deze door de LSVB per brief, kenmerk js/342.1/9602.22, d.d. 20 februari 1996 aan de IB-Groep kenbaar zijn gemaakt. Ter vergelijking is dit aantal klachten uitgezet tegen de uit de bereikbaarheidscijfers af te leiden «onbereikbaarheid» van de IB-Groep.

Alhoewel de cijfers van de LSVB door ons uiteraard niet inhoudelijk zijn beoordeeld volgt het verloop van deze cijfers de bereikbaarheidscijfers van de IB-Groep. De relatie van deze cijfers met de kwartaalrapportages van de LSVB hebben wij niet kunnen vaststellen.

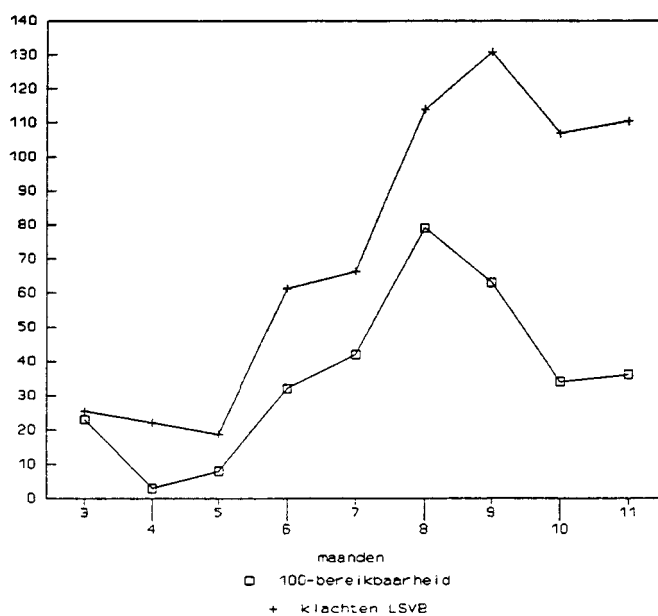
Onderstaand wordt dit nader onderbouwd.

(x 1 000)

	aantal aankiezingen	bereikbaarheidspercentage	geregistreerde klachten bij LSVB
maart 1995	160	77	26
april	98	97	22
mei	131	92	19
juni	218	68	61
juli	242	58	66
augustus	819	21	114
september	459	37	131
oktober	260	66	107
november	210	64	110
december	229	51	

Op basis van de onderliggende weekcijfers van april tot en met december 1995 komen wij tot een gemiddeld aantal aankiezingen van ca. 67 000, met een standaarddeviatie van ca. 53 000. Dit betekent dat ca. 68% van de tijd het aantal aankiezingen tussen de 14 000 en 120 000 ligt. Voor het bepalen van de benodigde telefooncapaciteit zou dit een belangrijk gegeven kunnen zijn. Uit interne beleidsdocumenten blijkt niet dat hiermee bij de capaciteitsvaststelling expliciet rekening is gehouden.

In onderstaande grafiek is het verloop van het aantal geregistreerde klachten (per maand) bij de LSVB uitgezet tegen de relatieve onbereikbaarheid van de IB-Groep. Aangezien het hier twee verschillende grootheden betreft zijn de absolute niveaus zoals in het diagram weergegeven uiteraard niet vergelijkbaar (derhalve vallen de lijnen niet samen). Rond de zomerperiode valt een duidelijke piek waar te nemen; deze is te verklaren door het begin van het nieuwe schooljaar en een beperkte capaciteit als gevolg van vakanties.



### 2.3. Oorzaken lagere bereikbaarheid

Het probleem van de lagere bereikbaarheid is in eerste instantie een capaciteitsprobleem. In de praktijk blijkt het op enig moment beschikbare aantal telefoonlijnen onvoldoende te zijn afgestemd op het aantal binnenkomende gesprekken.

Gesteld kan worden dat er een relatie ligt tussen de kwaliteit van het geleverde produkt (de output richting klant) en de vragen die bij de cliënten worden opgeroepen. Ook speelt de wijze waarop de output vanuit de IB-Groep wordt gereguleerd een grote rol bij het ontstaan van pieken en dalen in het telefoonaanbod.

Terugdringen van het absolute niveau van het telefoonverkeer zal derhalve in eerste instantie gerealiseerd moeten worden door het verbeteren van de gegenereerde output. Zoals o,m. in de «brede notitie bereikbaarheid» wordt aangegeven leiden vergissingen of systeemoneffenheden tot een zeer hoge respons.

Het betreft hier zowel de inhoudelijke juistheid van uitgaande rapportages alsmede de mate waarin de rapportages door de wijze van indeling, gegeven toelichting etc. de cliënt duidelijk maken welke informatie wordt gepoogd over te brengen. Ook kan overwogen worden de hoeveelheid verstuurde output terug te brengen. Omdat tevens een relatief groot gedeelte van de gesprekken betrekking heeft op de vraag of de door de cliënt ingestuurde informatie reeds verwerkt is, zou ook de reactietijd op dit punt richting de cliënt waar mogelijk verbeterd moeten worden.

De hier genoemde factoren zijn alle structureel van aard. Door het verband tussen de kwaliteit en de spreiding van de output, en het aantal vragen dat telefonisch gesteld wordt, zijn deze oorzaken voor het bereikbaarheidsprobleem aan te merken als endogeen.

Een exogene factor kan nog gezocht worden in de complexiteit van de regelgeving voor studenten. Alhoewel de wetgeving juridisch gezien als eenduidig en doorzichtig zal kunnen worden aangeduid, neemt dit niet weg dat het voor niet-ingewijden een complexe materie blijft, die altijd tot (veel) vragen aan de IB-Groep aanleiding zal blijven geven.

Daarnaast kent de vraag geen beperking door kosten of andere drempels. Het verder verhogen van de bereikbaarheid zou hierdoor zelfs de vraag kunnen stimuleren: «even Groningen bellen»!

Wij merken op dat deze factor ook in het kader van de ophanden zijnde invoering van de prestatiebeurs (per 1 september 1996) consequenties kan hebben. Als gevolg van het ontbreken van cijfermateriaal ten aanzien van soortgelijke situaties in het (recente) verleden, is een concreet (cijfermatig) oordeel hieromtrent vooralsnog niet te geven.

### **3. Inrichting en sturing werkproces**

Als gevolg van de noodzakelijk integrale produktverantwoordelijkheid teneinde output-stromen te verbeteren en beter te reguleren, dient een grote waarde te worden gehecht aan de wijze waarop de verschillende bedrijfsprocessen binnen de verschillende organisatie-onderdelen en/of produktgroepen op elkaar zijn afgestemd.

In dit kader constateren wij dat een totaal-overview «over» de processen op dit moment niet beschikbaar is. Weliswaar zijn binnen de processen de te verrichten activiteiten en daarmee samenhangende handelingen gedetailleerd beschreven in de vorm van werkinstructies; een expliciete afstemming van de verschillende processen hebben wij niet aangetroffen.

Mede in het kader van het recentelijk ingevoerde output-registratie-informatiesysteem (ORI) is de afstemming van de verschillende processen van groot belang. Derhalve moet het zinvol worden geacht een beschrijving van de bestaande processen (op hoofdlijnen) te maken waardoor kan worden aangegeven wat als het kritieke pad tussen de processen onderling moet worden aangeduid in het kader van een efficiënte output-regulering.

Teneinde het dienstverleningsproces optimaal te structureren en daarmee de beschikbare capaciteit op een zo goed mogelijke manier te benutten, is recentelijk één centrale telefoonvoorziening gerealiseerd. Op deze wijze wordt niet alleen de aansturing vereenvoudigd, maar ontstaat bovendien één loket voor de IB-Groep. Daarnaast is een capaciteitsuitbreiding voorzien door het verruimen van de openingstijden en het uitbreiden van het aantal beschikbare telefoonlijnen. Tevens is een

flexibele pool gevormd waaruit ten tijde van pieken extra medewerkers kunnen worden verkregen.

Bepalend voor de sturing van de bedrijfsprocessen moet zijn het besef dat elke output onherroepelijk leidt tot nieuwe vragen. Van groot belang is het daarom alvorens tot verzending over te gaan een voldoende betrouwbare inschatting van de te verwachten respons te kunnen maken. Geconstateerd moet worden dat een dergelijke inschatting op dit moment gezien het beschikbare historische cijfermateriaal en de bij de produkt-groepen nog op te bouwen kennis niet kan worden gemaakt. Hiermee ontbreekt een belangrijk instrument voor de directe aansturing van de bedrijfsprocessen. Dit probleem is inmiddels door de organisatie onderkend, en er worden pogingen in het werk gesteld de kwaliteit van de benodigde prognoses te verbeteren.

Relevant voor de hier geschetste wijze van besturing is tevens het feit dat de gehele organisatie op een lijn moet zitten teneinde dit te doen slagen, Op grond van ons onderzoek concluderen wij dat de noodzaak hiervan door de IB-Groep inmiddels in voldoende mate is onderkend.

#### **4. Kwaliteitsborging werkproces**

Kwaliteit kan worden beschreven in termen van telefonische bereikbaarheid, in termen van kwaliteit van het antwoord en in termen van de wijze waarop de klant te woord werd gestaan. De kwaliteitsborging dient alle drie de genoemde termen te omvatten.

Er worden doelen gesteld in termen van bereikbaarheid. Hier worden ook gegevens over verzameld. In hoeverre deze cijfers betrouwbaar zijn is in de voorgaande hoofdstukken al omschreven.

In de gehele organisatorische opzet zit een zekere kwaliteitsborging. Deze bestaat uit:

- alle nieuwe medewerkers worden gedurende een week opgeleid om de vragen die de eerste lijn behoort te beantwoorden ook te kunnen beantwoorden.
- een combinatie op de werkvloer van agenten en achtervangers voor de moeilijke vragen.  
Deze achtervangers lopen rond en de agent kan hen wenken en vragen of het gesprek zelf moet worden afgehandeld danwel doorgezet naar de tweede lijn (de steunpunten) of behulpzaam zijn bij het beantwoorden van een vraag. Een criterium voor het doorzetten naar de tweede lijn is de verwachte overschrijding van de (gestelde) behandeltijd van 3 minuten.
- de agenten krijgen elke dag instructies over de meeste gestelde vragen. Naast de computer staat tevens een klapper met antwoorden op de meest gestelde vragen.
- steekproefsgewijs luisteren de achtervangers en het hoofd van de afdeling mee met de agenten. Zodoende kan de kwaliteit van het telefoongesprek worden gevolgd. Hun bevindingen worden met de agenten besproken en waar nodig vindt hernieuwde opleiding plaats. Indien dit alles niet effectief blijkt neemt men afscheid van de desbetreffende medewerker.
- een nieuwe regel dat de agenten 80% van de vragen moeten kunnen beantwoorden. De overige vragen worden doorspeeld naar de Steunpunten. Een gesprek mag gemiddeld 3 minuten duren. Hierover

worden staten bijgehouden. Indien een agent structureel meer dan 3 minuten in gesprek is dan wordt dit door de leiding teruggekoppeld naar de medewerker.

#### *4.1. Conclusie*

Naar onze mening is de kwaliteit van de systematiek die moet leiden tot een correct antwoord en de gewenste wijze waarop de klant te woord wordt gestaan in voldoende mate geborgd.

### **5. Getroffen maatregelen**

Om te komen tot een verbetering van de bereikbaarheid zijn diverse initiatieven ontplooid.

Zo heeft de task force bereikbaarheid een analyse gemaakt van de bereikbaarheid van de IB-Groep gedurende de eerste helft van 1995. Op basis van een evaluatie van de ingezette capaciteiten en de daaruit resulterende problematiek zijn aanbevelingen gedaan om tot verbeteringen te komen.

Deze notitie is onder meer (mede) aanleiding geweest over te gaan tot de implementatie van het output-response-informatiesysteem per 1 januari 1996. Hiermee is een basis gelegd voor een centrale regulatie en afstemming van de bedrijfsprocessen van de IB-Groep. Daarnaast is overgegaan tot de invoering van een centrale telefoonkamer, hetgeen gepaard is gegaan met uitbreiding van de capaciteit. Dit laatste zowel door uitbreiding van het aantal lijnen als door efficiency-winsten die behaald konden worden door het beter structureren van het afhandelings-traject van inkomende gesprekken.

Teneinde in staat te zijn de respons op mailingen met een zekere mate van nauwkeurigheid te kunnen voorspellen, is met ingang van 1 januari tevens een begin gemaakt met het registreren van de aard van de vragen die door de cliënten gesteld worden. Aangezien goede prognoses op basis van historisch materiaal eerst kunnen worden gemaakt wanneer de historische gegevens een voldoende omvang hebben bereikt, mag hiervan op de korte termijn nog geen direct meetbaar effect verwacht worden. Vastgesteld kan worden dat de door de productieafdelingen opgestelde prognoses in veel gevallen nog sterk afwijken van de werkelijke respons. Teneinde zo snel mogelijk tot een afdoende beheersing te komen dient het ingezette leertraject zeker te worden voortgezet. In dit verband is het hanteren van «proefzendingen» naar representatieve postcodegebieden teneinde de te verwachten respons te meten een bruikbaar alternatief.

### **6. Effecten en neveneffecten genomen maatregelen**

Een direct merkbaar voordeel van de implementatie van het ORI-traject is dat alle betrokken afdelingen nu «gedwongen» worden te overleggen, en dat het noodzakelijk wordt gezamenlijk het optimum voor de IB-Groep als geheel te bepalen in plaats van het optimum voor de eigen afdeling.

Harde cijfers met betrekking tot het effect dat de ingezette extra capaciteit en de herstructurering van de centrale telefoonvoorziening heeft gehad zijn gezien de korte termijn sinds de invoering daarvan niet voorhanden. Wanneer de bereikbaarheid van week 5 (1996, ca. 55 000 aankiezingen) wordt vergeleken met een tweetal weken uit 1995 met een vergelijkbaar aantal aankiezingen (weken 47 en 49) valt een duidelijke verbetering te bespeuren van respectievelijk 54% en 66% naar 75%. Wanneer echter week 6 (ca. 105 000 aankiezingen) wordt vergeleken met

de weken 27 en 38 van 1995, valt er geen eenduidige winst te bespeuren: 41% in week 6 versus respectievelijk 42% en 33% in 1995.

Harde conclusies ten aanzien van een verbeterde bereikbaarheid kunnen nog niet getrokken worden. Teneinde dit op korte termijn toch meetbaar te maken verdient het aanbeveling dat het management de in de komende tijd te realiseren percentages vergelijkt met de percentages uit vergelijkbare weken in 1995. Op deze wijze kan beoordeeld worden of de doorgevoerde wijzigingen effect gesorteerd hebben.

Een mogelijk neveneffect van de uitbreiding van de capaciteit van de CTV kan zijn dat er in «dalen» leegloop ontstaat op de CTV. Vanuit economisch perspectief is dit uiteraard niet gewenst. Het belang van een adequate voorspelling van de respons wordt hiermee nogmaals onderstreept.

## **7. Voorgenomen maatregelen**

De op dit moment in gang gezette maatregelen concentreren zich voornamelijk op het geschetste output-registratie-informatiesysteem en de uitgebreide capaciteit van de centrale telefoonvoorziening. Alhoewel in interne stukken de mogelijkheid wordt geopperd door verbetering van de kwaliteit van de output, zowel qua lay-out als door systeemaanpassingen, het aantal aankiezingen te verminderen, is hieraan tot dusver geen concrete invulling gegeven.

In dit verband kunnen op termijn wellicht wel voordelen verwacht worden van de in onderwijsinstellingen geplaatste informatiezuilen en de mogelijkheid via internet mutaties aan te leveren en informatie op te vragen.

## **8. Effecten voorgenomen maatregelen**

De mogelijke effecten laten zich op dit moment moeilijk kwantificeren. Verwacht mag worden dat het absolute niveau van het aantal aankiezingen door middel van deze maatregelen teruggebracht moet kunnen worden.

Ten aanzien van het vervolmaken van de CTV en het ORI-systeem is binnen de organisatie een duidelijke commitment waar te nemen. Het effect van deze maatregelen zal op termijn zeker merkbaar worden, maar biedt voor de korte termijn vooralsnog geen oplossing. Derhalve concluderen wij dat een adequate oplossing van de zogenaamde piekproblemen zonder zeer aanzienlijke uitbreiding van de (over)capaciteit op korte termijn niet reëel te achten is.

Dit betekent een belangrijke verdere verhoging van het kostenniveau van de telefoonvoorziening (voor 1996 ca. 13,7 miljoen, inclusief 2 miljoen gulden incidentele uitgaven als gevolg van uitbreidingsinvesteringen). Het is daarbij zeer de vraag of daarmee de doelstellingen wel gehaald kunnen worden.

Een alternatief is het aspiratieniveau van 100% bereikbaarheid naar beneden bij te stellen. In de notitie van project BELT wordt hier een eerste aanzet voor gegeven (90% bereikbaarheid in de standardsituatie, minimaal 70% in geval van slechte situaties). Het realiteitsgehalte van de daar gegeven percentages en de daarvoor in te zetten capaciteiten laat zich op dit moment, zonder aanvullend historisch basismateriaal, niet eenvoudig toetsen.



Overwogen zou kunnen worden op het moment dat dit materiaal wel in voldoende mate aanwezig is met behulp van simulatiemodellen of ander forecasting-technieken hierover een uitspraak te doen.

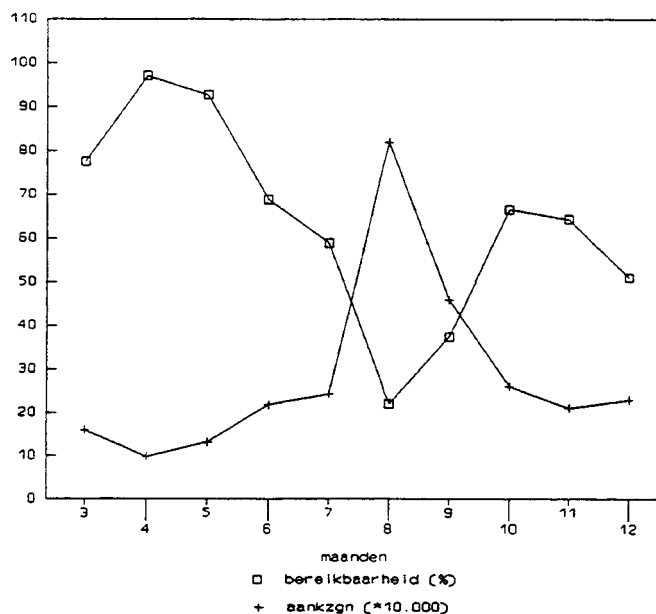
## 9. Invoering prestatiebeurs

Op basis van de huidige situatie en de genomen maatregelen moet worden geconcludeerd dat voor wat betreft de uitbreiding en stroomlijning van de capaciteit de IB-Groep op de juiste weg is. Het besef dat het wachtrijprobleem aan het einde van de pijplijn niet valt los te zien van de afstemming en kwaliteit van het gehele voortraject begint binnen de organisatie duidelijk terrein te winnen.

De relatie tussen het aantal aankiezingen en de gerealiseerde bereikbaarheid is hierna grafisch weergegeven.

Aan de hand van deze grafiek kan geconstateerd worden dat de pieken en met name die rond de zomervakantie niet opgevangen kunnen worden door capaciteitsuitbreiding. Wij denken dan ook dat belangrijke verdere uitbreiding van de capaciteit geen oplossing biedt.

Na de grafiek hebben wij een voorbeeld uitgewerkt dat de problematiek adstrueert.



De CTV bezetting kan tijdens bijzondere pieken worden opgeschaald van 50 lijnen tot 90 lijnen, wat samen met de steunpunten het maximum brengt op 130 lijnen. De bereikbaarheid wordt primair bepaald door de 90 lijnen van de CTV aangevuld met naar schatting 20 van de 40 lijnen van de steunpunten.

Uitgaande van de ideale norm van 3 minuten per vraag kan deze CTV bij een werktijd van 8 uur en 5 dagen in de week theoretisch maximaal 88 000 aankiezingen direct verwerken. Dit zou voldoende moeten zijn om het gemiddelde aantal aankiezingen van 67 000 in de periode april t/m december 1995 te kunnen verwerken. Gelet op de standaarddeviatie van 53 000 aankiezingen betekent dit dat regelmatig substantiële uitschieters naar beneden, maar ook naar boven voorkomen. Indien de beantwoording van een vraag gemiddeld 4 minuten zou kosten zijn maximaal

66 000 aankiezingen te verwerken. In 1995 zijn pieken van meer dan 200 000 aankiezingen per week voorgekomen waarbij een van 250 000 aankiezingen. Het aantal aankiezingen boven de maximale capaciteit is, ook met de nieuwe organisatie, niet op te vangen. Een langere gemiddelde beantwoordingsduur verslechtert dit beeld nog.

Het opvangen van de pieken vereist bijna een verdrievoudiging van de capaciteit van de nieuwe CTV. Dit is als oplossingsrichting niet realistisch. Het probleem van de bereikbaarheid is niet afdoende op te lossen met (nog) meer capaciteit.

### *9.1. Conclusie*

De telefonische bereikbaarheid blijft een belangrijk en moeilijk oplosbaar probleem voor de invoering en de uitvoering van de prestatiebeurs. Dit wordt mede veroorzaakt door de verwachte toename van het aantal aankiezingen door deze invoering en door de huidige randvoorwaarden ten aanzien van deze bereikbaarheid.

## **10. Mogelijke aanvullende maatregelen**

Geconstateerd is dat bij de aanpak van het zich voordoende bereikbaarheidsprobleem, de IB-Groep-organisatie de neiging heeft zich sterk te fixeren op de aanvullend benodigde capaciteit, in een poging aan ieders wensen en eisen tegemoet te komen.

Wellicht is het voor de toekomstige beleidsbepaling zinvol uit te gaan van de eigen capaciteit, en gegeven deze capaciteit een bereikbaarheidsnorm te bepalen waaraan men met die capaciteit moet kunnen voldoen. Pas wanneer men structureel beneden deze norm dreigt te komen (hetgeen op termijn op basis van de gegevens uit het ORI-systeem voorspeld zou moeten kunnen worden), zou extra capaciteit ingezet moeten worden.

Ten aanzien van de bereikbaarheidsgraad merken wij nog op dat economisch gezien een streefpercentage van 100% niet realistisch is. Gezien het kader van de hier geschetste problematiek is de te hanteren hoogte van dit percentage uiteindelijk echter een keuze, welke consequenties heeft voor de met de uitvoeringsorganisatie samenhangende kosten.

Het is ook de vraag of vragen met een meer «consultancy»-achtig karakter wel meteen telefonisch afgehandeld behoeven te worden. Het is denkbaar dat alleen de meer eenvoudige vragen (inlichtingen) direct worden afgehandeld en dat de cliënten over consultancy-vragen later worden teruggebeld. Op deze wijze is tevens een betere benutting van de beschikbare capaciteiten te realiseren. De te hanteren bereikbaarheidsnormen zouden dan ook voor eenvoudige en consultancy-vragen separaat gedefinieerd moeten worden.

## **11. Interne organisatie en beheer**

### *11.1. Personeel en organisatie*

Aangezien de elementen personeel en organisatie nauw met elkaar verbonden zijn worden ze hier samen behandeld.

De organisatie kent vanaf 2 februari 1996 een structuur van eerstelijns, tweedelijns en derdelijns opvang. De eerste lijn is de Centrale Telefoon Voorziening (CTV), de tweedelijns wordt gevormd door de steunpunten in

het land en de derde lijn door medewerkers van de produktgroepen in Groningen. Cliënten hebben uitsluitend met eerste- en tweedelijns medewerkers contact. Medewerkers van de steunpunten hebben contact met de specialisten van de steungroepen. De tweede lijn kan, indien er vrije lijnen zijn, worden «bijgeschakeld» en fungeert dan als eerste lijn.

De nieuwe structuur wordt helder uiteengezet in het rapport BELT, wat kan worden beschouwd als een belangrijke voorgenomen maatregel t.a.v. verbetering bereikbaarheid. De hoofdlijnen van de structuur:

#### *1e lijn (de CTV)*

– groep flex/flexwerkers tot (80/20 regel van toepassing)	22 lijnen	28 fte
– groep flex/vast	28 lijnen	32 fte
– groep ex CTK		
	<hr/>	<hr/>
– steunpunten (fungeren soms als 1e lijn)	50 lijnen	60 fte

#### *2e lijn*

De steunpunten, in 1995 gemiddeld 45 lijnen en in 1996 gemiddeld 40 lijnen, waarvan soms een aantal in gebruik zijn voor eerstelijns opvang.

#### *3e lijn*

De deskundigen in de produktie-afdelingen SF, TSL en OWD en BBJ hebben 28 lijnen. Deze lijnen zijn voor raadpleging door de 2e lijn.

De CTV-bezetting kan tijdens bijzondere pieken worden opgeschaald van 50 lijnen tot 90 lijnen wat samen met de steunpunten het maximum brengt op 130 lijnen.

Daarnaast is er een verruiming van de openstellingstijden in gang gezet, voorlopig als een langdurige proef. Ook dit draagt bij tot beheersing van het piekaanbod. Voor meer details zie rapport BELT.

#### *11.2. Informatie*

De verzorging van de operationele informatie aan de medewerkers in de nieuwe situatie ziet er adequaat uit. Over de kwaliteit van de opleidingen hebben wij ons geen oordeel gevormd.

#### *11.3. Besturing*

De informatie die beschikbaar is over de telefonische bereikbaarheid is juist maar niet voldoende voor een optimale capaciteitsturing. Informatie over «regelmatigheden» in aanbod per periode – (dag, week, maand en jaar) en informatie over de feitelijke gemiddelde beantwoordingstijd en met name de spreiding rond dit gemiddelde kunnen bijdragen aan optimalisatie van de inzet. Onze gedachten gaan hierbij uit naar het ontwikkelen van simulatiemodellen waarin deze gegevens gebruikt kunnen worden.

Ook kan «bench-marking» van de eigen bereikbaarheid ten opzichte van min of meer vergelijkbare organisaties – belastingdienst, Wehkamp, PTT-Telecom, duidelijk maken of de bereikbaarheid daadwerkelijk verder verbeterd kan worden of dat door het te realiseren zeer hoge bereikbaarheidspercentage gezocht wordt naar de «steen der wijzen». Een eerdere

oriëntatie bij min of meer vergelijkbare organisaties wijst op bereikbaarheidspercentages van 80%.

## **12. Conclusies**

De informatie van de IB-Groep over de bereikbaarheid is getoetst en correct bevonden.

De nieuwe organisatie ter ondersteuning van de telefonische bereikbaarheid en de aandacht die de IB-Groep hieraan geeft verbeteren de bereikbaarheid, maar zullen, op basis van het aantal aankiezingen in 1995 en begin 1996, niet toereikend kunnen zijn om de doelstelling van 100% of 90% bereikbaarheid te realiseren. Wij betwijfelen of met het (telkens weer) inzetten van nog meer capaciteit de bereikbaarheidsdoelstelling realiseerbaar is.

## **13. Aanbevelingen**

De huidige benadering blijft «volgend» en maakt de IB-Groep kwetsbaar. De gekozen opstelling leidt in de beeldvorming bijna per definitie tot een «tekort schieten» van de IB-Groep. Een illustratie hiervan is de kop «Informatie Beheer Groep» belooft studenten betere dienstverlening van 22 februari 1996 in het dagblad Trouw. De IB-Groep roept als het ware haar eigen probleem op. Het is van essentieel belang dit te doorbreken. Wij adviseren de IB-Groep de definitie van en de doelstellingen ten aanzien van bereikbaarheid te heroverwegen.

**COMPLEXITEIT WETGEVING**

De Wet op de studiefinanciering en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (TK & EK, vergaderjaar 1994–1995/1995–1996, 24 325 en 24 094) een juridische toets op de mogelijke belemmeringen voor de uitvoeringspraktijk.

**1. Kader waarbinnen de toets heeft plaatsgevonden**

Wij hebben de beschikking gekregen over de wetsvoorstellen omtrent de wijziging van onder meer de Wet op de studiefinanciering en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (TK & EK, vergaderjaar 1994–1995/1995–1996, 24 325 en 24 094).

Onze werkzaamheden betreffen een second opinion. Wij hebben slechts in zeer korte tijd de ter beschikking gestelde stukken kunnen beoordelen. Onze beoordeling is derhalve een beoordeling die in een beperkte periode redelijkerwijs vorm heeft kunnen krijgen.

Wij zullen de voorliggende wetgeving uitsluitend toetsen op uitvoerbaarheid in strikt juridische zin.

Wij beschouwen de stukken in de volgende zin:

- a. er is sprake van beleidsontwikkeling (voorstellen van wetgeving)
- b. beleidsvaststelling moet plaatsvinden (aannemen wetsvoorstellen)
- c. van ons wordt gevraagd om te bezien of de beleidsontwikkeling in voldoende mate uitvoeringsgericht tot stand is gekomen (kan IBG er binnen aanvaardbare kaders mee werken).

Dit kader is bepalend voor vorm en inhoud van ons advies.

**2. Algemene opmerkingen**

Wij zullen in dit hoofdstuk in zijn algemeenheid ingaan op de regelgeving.

*Probleem*

De MvT geeft aan, dat er sprake is geweest van politieke heroverwegingen op grond van verschillende stellingnames over de rechtvaardigheid van de regelingen voor de student, met name om voor een ieder gelijke kansen te bieden. De regelingen zijn daardoor zowel inhoudelijk als tekstueel (zeer) complex. Wij doelen met name op de artikelen 17a e.v. van de Wet op de studiefinanciering (WSF): veel verwijzingen, veel onderscheidende criteria.

De doelgroep, de student, heeft slechts eenmalig met de regelgeving te maken, namelijk tijdens zijn studie. De regelgeving brengt mee, dat hij niet of pas na veel moeite in staat zal zijn uit de wetgeving zelf af te leiden wat zijn rechten en plichten zijn.

In de meeste gevallen is de student dus aangewezen op de voorlichting en deskundigheid van IBG. De ingewikkeldheid van de regelgeving is niet te voorkomen. De complexiteit hoeft ook geen bezwaar te zijn, op voorwaarde dat IBG adequaat kan voorzien in de door studenten gevraagde informatie en deskundigheid.

### 3. Rechtszekerheid

In zijn algemeenheid past bij de invoering van een nieuwe regeling die wijzigingen aanbrengt in financiële rechten en plichten van groepen burgers aandacht voor de rechtszekerheid. Wij zullen hier enkele opmerkingen maken over dit rechtsbeginsel.

a. Het rechtszekerheidsbeginsel vormt samen met het vertrouwensbeginsel één van de beginselen van behoorlijk bestuur. Tot het rechtszekerheidsbeginsel behoren de eis dat wetten duidelijk moeten zijn, dat de bestaande regels worden toegepast, dat terugwerkende kracht van besluiten ten nadele van de justitiabele verboden is, alsmede de eis (vertrouwensbeginsel) dat burgers mogen vertrouwen op de duurzaamheid van besluiten waarvan zij afhankelijk zijn, op het nakomen van toezeggingen en op het voldoen aan verwachtingen die van overheidswege zijn gewekt.

b. Mede op grond van de mogelijkheden die de studiefinanciering biedt hebben aankomende studenten de beslissing genomen een aanvang te maken met de studie op 1 september 1996. De informatie omtrent de wijzigingen zal pas in een relatief laat stadium aan de studenten worden verstrekt. Bij de start van die studie worden deze studenten aldus geconfronteerd met wijzigingen in de mogelijkheden van studiefinanciering, verkorting van de financieringsduur en aanscherping van de eisen. Velen zullen derhalve aan het einde van de studie met een hogere studieschuld worden geconfronteerd, dan zij bij de studiekeuze hebben mogen verwachten. Het gevoel van rechtszekerheid zal daardoor aangetast kunnen worden.

c. Mag het rechtszekerheidsbeginsel vervolgens leiden tot toetsing van de wet door de rechter. Wij citeren Mok: Een dergelijke toetsing kan alleen marginaal zijn. «Hier komt men echter in de problemen. Ook marginale toetsing van belangenafweging (...) behoudt een politiek karakter. Wanneer immers de rechter zou beslissen dat rechtszekerheid zo zwaar weegt, dat de werkgever in redelijkheid bezuinigingsbelangen niet zwaarder kan laten wegen, dan betekent dit toch dat politieke organen hun werk moeten overdoen. Er zal dan immers beslist moeten worden over de financiële consequenties van de beslissing». Met hem was de Hoge Raad van mening dat een dergelijke toetsingsbevoegdheid niet aan de rechter toekomt.

d. Niettemin kan het rechtszekerheidsbeginsel wel invloed hebben op de toepasselijkheid van wetbepalingen. De Hoge Raad maakt daarbij een duidelijk verschil tussen het toetsen van de wet zelf en het buiten toepassing laten van een wetbepaling, omdat die toepassing onder omstandigheden in strijd is met een rechtsbeginsel. Dit is echter slechts aan de orde indien het gaat om door de wetgever niet verdisconteerde omstandigheden. Heeft de wetgever een bepaalde situatie onderkend en niettemin tot een voor die situatie harde regel besloten dan kan de rechter een wetbepaling niet buiten toepassing laten.

e. Invoering van de wijziging van de WSF zal dus niet snel leiden tot strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Toch is het mogelijk dat studenten zulks wel vinden en zij bezwaar en beroepsprocedures aanspannen tegen de toepassing van de nieuwe regels en criteria. Hoewel het zeer onwaarschijnlijk is dat die beroepen gehonoreerd zullen worden, kan een bezwaar en beroepenstroom de uitvoering van de regeling door de IBG bemoeilijken. Het maken van een reële inschatting van de omvang van deze problematiek is echter niet mogelijk.

#### **4. Gaten in de regeling**

a. De WSF verschaft aan een grote groep belanghebbenden het recht op een financiële vergoeding bij het volgen van onderwijs. Dergelijke regelingen nodigen altijd uit tot het zoeken naar de grenzen van – en de mazen in de regeling.

b. Vrijwel altijd zijn op grond van een wettelijk voorschrift voorbeelden te bedenken (en komen in de praktijk voor) waarvan het niet de bedoeling is geweest van de wetgever om die onder de regeling te vatten.

c. In het kader van de nieuwe studiefinanciering zien wij mogelijke punten waar ontduiking plaats kan vinden van het gestelde in het nieuwe artikel 17 a lid 7, waarin verklaringen van een geneeskundige en het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling voldoende zijn om de studieduur met 12 maanden te verlengen alsmede in de regeling van de eerste inschrijving na 31 januari en het dan vereiste aantal (14) studiepunten. Het komt ons voor dat op die wijze de eerste 12 maanden studiefinanciering tegen een aanzienlijk lagere norm omgezet kunnen worden.

d. Het is binnen de gestelde kaders niet mogelijk om een inschatting te maken van de ernst van mogelijke ontduikingen of niet bedoelde toepassingen van de regeling. Daarbij moet overigens wel gesteld worden dat de regeling er op het eerste gezicht, behoudens de hiervoor gememoreerde onduidelijkheden in definities, goed uit ziet.

#### **5. Bijzondere opmerkingen**

Wij zullen in dit hoofdstuk meer gedetailleerd ingaan op de regelgeving. Wij baseren ons daarbij op het Kamerstuk 24 325, Eerste Kamer vergaderjaar 1995–1996 nr 161 (gewijzigd voorstel van wet).

##### *a. Artikel I, onder C*

De studerende (...) komt dan voor het ontvangen van studiefinanciering in aanmerking op de eerste dag van het kwartaal dat daarop volgt.

Probleem:

Het is niet volstrekt helder, wat moet worden verstaan onder «dat daarop volgt». Ook de MvT geeft geen klaarheid wanneer die eerste dag begint.

Suggestie:

Om uitvoeringsproblemen tegen te gaan is het raadzaam dit artikel anders te redigeren, bijvoorbeeld «van het kwartaal na het starten van de studie».

##### *b. Artikel I, onder I, sub 9*

De IBG verlengt (...) het aantal jaren (...) eenmalig met twaalf maanden, indien de studerende blijkens gedagtekende verklaringen van een geneeskundige en van het bestuur van de onderwijsinstelling waar hij is ingeschreven (...) niet in staat is het afsluitend examen met goed gevolg af te ronden binnen de periode, (...)

Probleem:

Aan de IBG kan niet worden opgedragen dat zij een inhoudelijke beoordeling moet maken van een geneeskundige verklaring, of dat zij die zelf zou moeten opstellen. Daarvoor ontbreekt de deskundigheid. IBG kan slechts aan de hand van een geneeskundige verklaring en een bestuursverklaring eenmalig verlengen met 12 maanden. Voor de uitvoeringstaak van IBG is daarmee de kous af.

Het probleem van de beoordeling van de medische oorzaak voor de vertraging, wordt dus gelegd bij de geneeskundige, de onderwijsinstelling en de student. De standpunten van deze actoren zijn derhalve bepalend voor besluiten over de studiefaciliteiten. Wij zien in de huidige redactie ruimte om in strijd met de kennelijke bedoelingen van de wetgever, reeds bij ziekte van beperkte omvang een verlenging van de studiefinanciering met 12 maanden te claimen.

Suggestie:

Om uitvoeringsproblemen tegen te gaan is het raadzaam dit artikel anders te redigeren, bijvoorbeeld door het oordeel van een onafhankelijke geneeskundige, aangewezen door de IBG, erbij te betrekken.

*c. Artikel I, onder I, sub 6*

a. Een voltijdse studierichting met een studielast van meer dan 168 punten

Probleem:

Volgens onze gegevens luidt het derde lid onder a al zoals voorgesteld.

Suggestie:

Natrekken op juistheid.

*d. Artikel I, onder M, sub artikel 31d lid 2 en 31e lid 3 en volgende*

(...) De IBG maakt de omzetting zo spoedig mogelijk aan de studerende bekend.

(...) Zo spoedig mogelijk na de omzetting maakt de IBG die omzetting aan de studerende bekend.

Probleem:

IBG moet «zo spoedig mogelijk» besluitvorming bekendmaken. De uitgangspunten over de snelheid van besluitvorming en termijnen daarin liggen verankerd in de Algemene wet bestuursrecht. De redactie van de artikelen wekt de indruk dat hier van de AWB afwijkende termijnen gehanteerd mogen worden.

Een ander aspect vormt de verschillende redactie op dit punt van de artikelen 31d enerzijds en 31e en 31f anderzijds. Het verschil doet veronderstellen, dat er verschillende rechtsgevolgen zijn beoogd. Niet duidelijk is welke.

Suggestie:

Het ligt in de rede om de zinsnede te laten vervallen en uit te gaan van de rechten en plichten ingevolge de Algemene wet bestuursrecht.



## 6. Resumé

In onze optiek is sprake van een zowel redactioneel als inhoudelijk complexe regeling. Gezien de gemaakte politieke keuzes bij de totstandkoming van de regelgeving is niet op voorhand een beter, helderder en eenvoudiger alternatief voorhanden.

De uitvoering hoeft volgens ons niet belemmerd te worden door onduidelijk geformuleerde criteria en bepalingen. Verduidelijking van de bedoeling van de bepalingen die zijn becommentarieerd onder 5.a en 5.d van deze notitie kan verwarring voorkomen. Datzelfde geldt bij de vraag hoe de in het wetsvoorstel genoemde termijnen (zo spoedig mogelijk) zich verhouden tot de termijnen die worden genoemd in de Algemene wet bestuursrecht. Een duidelijke verklaring dat de AWB onverkort van kracht is op de beslissingen van de IBG zou verwarring kunnen voorkomen.

Met betrekking tot de bepaling die is aangehaald onder 5.c van deze notitie is ons niet duidelijk welke wijziging van de huidige redactie van artikel 17a lid 3 onder a wordt beoogd.

Als geen wijziging is beoogd is een duidelijke opmerking daaromtrent op zijn plaats.

Belangrijk is voorts het commentaar op de verlenging van de studieduur op grond van medische omstandigheden. De procedure voor het realiseren van de verlenging is onduidelijk en zal in hoge mate afhankelijk zijn van het oordeel van een door de student geconsulteerde (huis)arts en de reactie van de onderwijsinstellingen. Verwacht mag worden dat vaker dan beoogd gebruik zal worden gemaakt van deze verlengingsmogelijkheid. Het aanwijzen van een onafhankelijke medicus voor de beoordeling van de medische omstandigheden ligt in de rede.

Een belangrijk aspect vormt de rechtszekerheid voor de studenten die mede op grond van de mogelijkheden voor studiefinanciering, al voor de inwerkingtreding van de regelgeving ingrijpende keuzes hebben gemaakt. In onze optiek heeft het beginsel van rechtszekerheid echter geen invloed op de rechtmatigheid van de invoering van de voorliggende regelgeving. Wij houden wel rekening met een groot aantal bezwaar- en beroepschriften.

## **BIJLAGE 5**

### **GEÏNTERVIEWDE PERSONEN**

mr. P. Buur, Hoofd BBJ  
mevrouw mr. C. Bronda, Hoofd Juridische Zaken BBJ  
drs. J. J. H. M. Derksen, Secretaris Hoofddirectie  
S. v.d. Graaf, Inning  
mevrouw A. v.d. Heide, CTV  
mevrouw S. Jonker, CTV  
H. Prins, Inning  
K. Schut, FB/I  
E. Westerhoff, Hoofd CTV