

Vergaderjaar 2006–2007

30 387

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met onder meer invoering van leerrechten in het hoger onderwijs, herziening van de collegegeldsystematiek, invoering van het collegegeldkrediet en invoering van een nieuw aflossingssysteem (financiering in het hoger onderwijs)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 november 2006

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Wetenschapsbeleid en Hoger Onderwijs bij het onderhavige wetsvoorstel. Onderstaand ga ik daarop in. Daarbij zal ik zo veel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aanhouden.

Samenvattend is de commissie, hoewel in meerderheid voorstander van een systeem van leerrechten, bezorgd over de daadwerkelijke flexibiliteit en mobiliteit, de bekostigingssystematiek, de kwaliteit van het onderwijs en de invoering en uitvoering van het wetsvoorstel. Ik zal daarover gestelde vragen beantwoorden in de hoop en verwachting deze zorg weg te kunnen nemen.

Om deze antwoorden in perspectief te kunnen plaatsen en daarmee ook de beweegredenen van de regering voor dit wetsvoorstel en achterliggende regelgeving in samenhang te kunnen aangeven, zal ik eerst ingaan op de hoofdlijnen van dit voorstel.

In de Beleidsbrief Financiering in het hoger onderwijs van 29 oktober 2004 (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 853, nr. 1) heeft de regering de herziening van de bekostiging van het hoger onderwijs aangekondigd. Deze voorname zijn na uitgebreide discussies met vertegenwoordigers van instellingen voor hoger onderwijs en studenten opgenomen in het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 387, nr. 2). De regering kiest met het wetsvoorstel voor invoering van leerrechten in het hoger onderwijs. Door de student centraal te stellen en uit te dagen scherpere keuzes te maken zullen opleidingsroutes kwalitatief beter en doelmatiger worden. Het wetsvoorstel wijzigt de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) op het punt van de invoering van leerrechten in het hoger onderwijs, aanpassing van de collegegeldsystematiek en bepalingen over inschrijving. Tevens is voorzien in aanpassing van de Wet studiefinanciering 2000: het collegegeldkrediet wordt ingevoerd en een meer inkomensafhankelijke terugbetalingsregeling is voorzien in het studiefinancieringsstelsel.

Voor de voornemens in de beleidsbrief zijn drie aanleidingen essentieel. Naast de verder-gaande ontwikkelingen richting één samenhangend en kwalitatief hoogwaardig systeem voor hoger onderwijs acht de regering het van belang om de overheidsverantwoordelijkheid voor de bekostiging helder af te bakenen. Tot slot was en is er gegronde reden misbruik en oneigenlijk gebruik terug te dringen.

De leerrechtensystematiek leidt, kort samengevat, tot de volgende wijzigingen van de WHW:

- a. Een student schrijft zich in bij een bachelor- of masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs (wo) of het hoger beroepsonderwijs (hbo) en wendt beschikbare leerrechten aan.
(Daarmee vervalt de administratief omslachtige inschrijving per studiejaar en wordt de binding van de student met de opleiding vergroot; het aantal leerrechten is genoeg om een opleiding af te kunnen ronden).
- b. Een student die een leerrecht uitgedrukt in jaren inzet, is het wettelijk collegegeld verschuldigd.
(Hiermee is tot uitdrukking gebracht dat de overheid zich verantwoordelijk weet voor het mede door de overheid gefinancierd volgen van bachelor- en masteropleidingen door studenten: EER-burgers die wonen in Nederland, België, Bremen, Neder-Saksen of Noord-Rijnland-Westfalen en nog geen graad hebben behaald, ongeacht hun leeftijd).
- c. Een student krijgt voor een bachelor- respectievelijk masteropleiding een uitlooprecht van een jaar waarin ook het wettelijk collegegeld verschuldigd is.
- d. Voor een student is in voorkomende gevallen sprake van aanvullende leerrechten of financiële ondersteuning o.a. via het zogenoemde profileringsfonds.
- e. Een student ontvangt bij tussentijdse uitschrijving voor de resterende maanden, uitgezonderd voor de maanden juli en augustus, de niet-benutte leerrechten en het daarmee samenhangende collegegeld terug.
(Daarmee is aangesloten bij de huidige bepalingen over collegegeld-terugbetaling en de mogelijkheden om studiefinanciering per maand stop te zetten).
- f. Een student die niet (meer) over leer- of uitlooprechten beschikt, is het gemaximeerde of het instellingscollegegeld verschuldigd.
- g. De instellingsbekostiging voor het hele hoger onderwijs wordt gebaseerd op het aantal studenten met leerrechten, een beperkte diploma-opslag en een instellingsspecifieke onderwijsopslag.
(Hiermee is sprake van uniforme bekostiging in het hoger onderwijs, forse reductie van risico's inzake misbruik en oneigenlijk gebruik, en meer financiële stabiliteit voor instellingen).

In het wetsvoorstel Rechtspositie studenten en raden van toezicht (Kamerstukken I, 2006–2007, 30 832, A) is een aantal aanvullende bepalingen inzake leerrechten opgenomen (wijziging van het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs). In een van die bepalingen wordt bepaald dat het stelsel van leerrechten per 1 september 2008 zal worden ingevoerd. Gelet op een door mij gevraagd advies van Capgemini en na Bestuurlijk Overleg met de VSNU en de HBO-raad op 26 oktober 2006 is de keuze voor dat moment van invoering gemaakt. In dat overleg is door de VSNU en de HBO-raad aangegeven dat zij in samenwerking met mijn departement met elan en voortvarend de implementatie van leerrechten ter hand zullen nemen. In de brief aan de Tweede Kamer van 26 oktober 2006 over invoering van leerrechten per 1 september 2008 is nader ingegaan op mijn conclusies naar aanleiding van dit advies en het gevoerde Bestuurlijk Overleg, waarbij ik heb aangegeven dat er onderzoek zal plaatsvinden naar mogelijk oneigenlijk gebruik en de eventuele daaruit volgende gewenste maatregelen.

In het Bestuurlijk Overleg met de VSNU en de HBO-raad op 9 november 2006 is opnieuw bevestigd dat gezamenlijk, geïntegreerd en voortvarend wordt gewerkt aan de invoering van leerrechten én Studielink per 1 september 2008. In de komende weken zal in overleg met alle betrokkenen een implementatieplan voor de invoering van leerrechten én Studielink worden opgesteld dat begin januari 2007 aan de Tweede Kamer wordt aangereikt.

In het Bekostigingsbesluit WHW 2008 wordt de herziening van de instellingsbekostiging geregeld. Het ontwerp-Bekostigingsbesluit WHW 2008 is conform artikel 2.6 van de WHW op 13 oktober 2006 voorgelegd aan de Tweede Kamer. Met deze nieuwe instellingsbekostiging zijn de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik, gesignaleerd door de commissie-Schutte in de huidige bekostigingssystematieken voor het wo en het hbo, weggenomen. Dit uit zich bijvoorbeeld in heldere definities en vermindering van de afhankelijkheid van gegevens afkomstig van derden: studenten bepalen waar een leerrecht wordt ingezet en niet de desbetreffende instelling. In het genoemde Bestuurlijk Overleg is afgesproken dat over dit besluit nader met de VNSU en de HBO-raad overleg gevoerd zal worden.

In het Centraal register inschrijvingen hoger onderwijs zullen de (extra) leerrechten per student worden bijgehouden. De Informatie Beheer Groep beheert dit register. De invoering van leerrechten is niet afhankelijk van Studielink. Dat laat onverlet de belangrijke bijdrage die een daadwerkelijk operationeel Studielink zou kunnen leveren als ondersteuning voor de administratieve processen bij instellingen.

I. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat een belangrijk wetsvoorstel aan de orde is, dat de invoering van leerrechten en de daarmee samenhangende financiering van de instellingen voor hoger onderwijs regelt. Deze leden staan positief tegenover het wetsvoorstel, vanwege de bijdrage die het beoogt te leveren aan een versterking van de plaats van studenten in de instellingen voor hoger onderwijs, hun participatie in processen van internationalisering van het hoger onderwijs, en hun mogelijkheden als afgestudeerden in de kennissamenleving. Genoemde leden hebben echter aarzelingen ten aanzien van enkele onderdelen van het wetsvoorstel, die op de invoering en uitvoering betrekking hebben.

Ik heb kennis genomen van de overwegingen van de leden van de CDA-fractie die aanleiding geven tot steun voor het wetsvoorstel en hoop de aarzelingen ten aanzien in- en uitvoering van het wetsvoorstel onderstaand weg te kunnen nemen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vragen nog eens helder uiteen te zetten welke bijdrage het voorstel zou kunnen leveren aan een viertal belangrijke maatschappelijke doelen.

Het wetsvoorstel levert allereerst een bijdrage aan de eerste door deze leden genoemde doelstelling, namelijk een eerlijker verdeling van de overheidsbekostiging van het hoger onderwijs over alle Nederlanders, subsidiair het verschuiven van de overheidsbekostiging van langstudeerders aan de universiteiten naar burgers die na een voltooide mbo-opleiding gedurende de loopbaan alsnog een hogere opleiding willen volgen. Deze afbakening krijgt vorm via het bepalen van de aanspraak op leer- en uitloprechten enkel aan studenten die een eerste bachelor- of master-

opleiding volgen om die af te ronden (dus aan diegenen die nog geen graad hebben behaald in Nederland na 1991) en die aan het woonplaats- en het nationaliteitsvereiste voldoen. De genoemde langstudeerders dienen een hoger collegegeld (gemaximeerd of zelfs instellingscollegegeld) te betalen en tellen niet meer mee bij het berekenen van de rijksbijdrage voor universiteiten en hogescholen.

Het wetsvoorstel levert verder een bijdrage aan de tweede door deze leden genoemde doelstelling, namelijk het versterken van de regie van de student over de samenstelling van zijn opleidingsprogramma en een flexibilisering van het onderwijsaanbod van de instellingen, doordat in de bekostigingssystematiek de huidige belemmeringen daartoe zijn weggenomen. Het gaat dan om de keuze om een peilperiode te hanteren in de instellingsbekostiging in plaats van een peilmoment, waardoor elke student die onderwijs aangeboden krijgt (en leerrechten aanwendt), bekostigd wordt en niet alleen zij die toevallig op 1 oktober zijn ingeschreven. Het gaat om de invoering van het collegegeldkrediet waardoor studenten meer financiële ruimte wordt geboden tijdens de studie en zij zelf kunnen bepalen hoeveel tijd zij aan studeren en werken besteden. Het gaat om de mogelijkheid voor studenten om de inschrijving bij een opleiding te kunnen beëindigen, wanneer zij dat zelf willen.

Het wetsvoorstel levert voorts een bijdrage aan de derde door deze leden genoemde doelstelling, namelijk het vergroten van transparantie en kostenconfrontatie in het hoger onderwijs waardoor het profijtbeginsel een ruimere toepassing kan krijgen en studenten overtuigd kunnen worden dat zij meer in de eigen opleiding dienen te investeren, doordat zij zelf beslissen waar zij hun gelimiteerde aantal leer- en uitloprechten aanwenden. Studenten worden daarvan ook op de hoogte gesteld zodat zij weten waar zij zich inschrijven en er sprake is van navenante instellingsbekostiging. Verder wijs ik op de wijziging van de collegegeldsystematiek, zoals die hiervoor is beschreven.

Het wetsvoorstel levert een bijdrage aan de vierde door deze leden genoemde doelstelling, namelijk een bijdrage aan het vereenvoudigen van het administratief systeem en door het wegnemen van diverse kwetsbaarheden in de huidige bekostigingssystemen voor het wo en hbo, zoals die zijn geïdentificeerd door de commissie-Schutte. Ik noem daarbij met name de forse reductie van de diplomaopslag en de koppeling van de instellingsbekostiging aan het aantal ingeschreven studenten dat leerrechten aanwendt. Tot slot noem ik de maatregel waardoor studenten niet meer ingeschreven zijn per studiejaar (administratief belastend en inhoudelijk niet bindend) maar bij een opleiding tot zij zijn uitgeschreven: de Informatie Beheer Groep houdt dit alles zorgvuldig bij voor instellingen en studenten.

De leden van de PvdA-fractie, de leden van de fractie van D66 sluiten zich daarbij aan, zijn van oordeel dat de huidige financieringssystematiek reeds geruime tijd obsoleet moet worden genoemd en belangrijke maatschappelijke overwegingen nopen tot een vorm van leerrecht. De vorm waarin de regering dit leerrecht nu heeft gegoten en de overwegingen die zij daarbij naar voren heeft gebracht, hebben naar de mening van deze leden aanzienlijke verwarring gesticht. Zij vragen welke heilzame werking van de voorliggende wetgeving kan uitgaan.

Het wetsvoorstel bevat een aantal zeer wezenlijke en noodzakelijke aanpassingen van de financiering in het hoger onderwijs. Na invoering van leerrechten is er sprake van:

- a. Een transparant en heldere instellingsbekostiging, waarbij recht is gedaan aan het aantal studenten dat onderwijs volgt (via de bekosti-

- ging vanwege inzet van leerrechten en een beperkte diplomaopslag) en aan het profiel van de instelling (via de onderwijsopslag).
- b. Een bekostigingssysteem dat is ontdaan van de kwetsbaarheden gesignaleerd door de commissie-Schutte, via een forse verlaging van de diplomaopslag en koppeling van bekostiging aan het aantal studenten met leerrechten.
 - c. Een bekostigingssysteem dat recht doet aan de keuze van studenten (die bepalen waar de rijksbijdrage heen gaat) maar ook aan belangen van instellingen (bekostiging per jaar maakt een redelijke keuze over inzet van mensen en middelen mogelijk).
 - d. Een instellingbekostiging die flexibiliteit (via het gebruik van de peilperiode bij het tellen van het aantal studenten in plaats van de telling op een willekeurig moment) en de kwaliteit ondersteunt in plaats van belemmert (via een dynamische onderwijsopslag waarbij instellingen die kwaliteit bevorderen, beloond worden).
 - e. Een systematiek waarbij de overheidsverantwoordelijkheid voor de bekostiging van het hoger onderwijs is afgebakend, en studenten die reeds een bachelor- of mastergraad hebben behaald zelf verantwoordelijk zijn voor financiering van een tweede opleiding.
 - f. Een systematiek waarbij via aanvullende en nieuwe rechten rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden en waarbij bijvoorbeeld studenten met een functiebeperking nu wel specifieke aandacht krijgen.
 - g. Een inschrijving bij een opleiding tot het moment van uitschrijving in plaats van de administratief belastende herinschrijving elk studiejaar.
 - h. Een collegegeldsystematiek waarbij studenten die zich uitschrijven meer dan nu het geval is de voor de resterende periode reeds betaalde middelen terugkrijgen.
 - i. Het vervallen van de leeftijdsgrens waarmee het volgen van opleidingen in een latere levensfase tegen wettelijk collegegeld mogelijk is, in plaats van een door de instelling te bepalen collegegeld voor personen ouder dan 30 jaar.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering wil ingaan op de vraag in welke mate het advies van de Raad van State om tot heroverweging van het oorspronkelijke wetsvoorstel te komen, heeft geleid tot substantiële wijzigingen.

Het advies van de Raad van State met betrekking tot het wetsvoorstel heeft geleid tot een verheldering van de toelichting bij het wetsvoorstel en de redengeving bij de verschillende onderdelen daarvan. Het advies heeft niet geleid tot substantiële wijzigingen in de bepalingen in het wetsvoorstel zelf.

Dezelfde leden vragen daarbij te betrekken of de amendering door de Tweede Kamer, met name die strekkende tot loskoppeling van het leerrecht (een maand) van het bekostigingsrecht (een jaar) niet een aanvaardbaar bezwaar van de Raad van State inzake de administratieve ingewikkeldheid en fraudegevoeligheid van het systeem zodanig heeft versterkt dat dit tot heroverweging van het wetsvoorstel of tot hernieuwde raadpleging van de Raad van State had moeten leiden. De leden van de fractie van GroenLinks sluiten zich aan bij deze vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Onderdeel van de nieuwe systematiek is dat de student zich niet elk studiejaar opnieuw inschrijft, maar ingeschreven is tot het moment van uitschrijving. Een student ontvangt bij tussentijdse uitschrijving voor de resterende maanden, uitgezonderd de maanden juli en augustus, de niet-benutte leerrechten en het daarmee samenhangende collegegeld terug.

De VSNU en de HBO-raad menen dat vanwege deze laatste bepaling, opgenomen in het wetsvoorstel na amendering door de Tweede Kamer, sprake is van vergroting van administratieve lasten en misbruik en oneigenlijk gebruik. Het is gewenst dat studenten kunnen wisselen van opleiding en van instelling om hen moverende redenen. Ik verwacht dat zij daar prudent mee om gaan. Ik verwacht niet dat grote groepen studenten vanwege de introductie van leerrechten «van maand tot maand» van studie veranderen. In de onderwijs- en examenregeling wordt door elke instelling op haar eigen wijze structuur aan het onderwijsaanbod gegeven en een binding met de student gecreëerd. In de onderwijs- en examenregeling wordt aangegeven hoe het onderwijsaanbod vorm krijgt en daarmee ook welke natuurlijke instroom- en uitstroommomenten er bij een opleiding zijn (naast het begin en einde). Daarbij ga ik er vanuit dat instellingen zich ook jegens elkaar verantwoordelijk zullen opstellen.

Mede gelet op een desbetreffende motie van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2005–2006, 30 387, nr. 46) zal de regering het eventuele strategisch gedrag van studenten en instellingen monitoren. Op basis van een amendement van de leden Joldersma en Tichelaar bij het wetsvoorstel Rechtspositie studenten en raden van toezicht (Tweede Kamer, 2006–2007, 30 832, nr. 13) is het mogelijk om indien uit analyse of evaluatie blijkt dat oneigenlijk gebruik van de inschrijving wordt gemaakt of er onbedoelde negatieve effecten voortkomen uit de flexibele mogelijkheden tot in- en uitschrijving, bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld kunnen worden inzake in- en uitschrijving.

Ik ga er verder vanuit dat de administratieve lasten en handelingen bij instellingen vanwege de invoering van leerrechten niet zullen toenemen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel, dat beoogt een vrij fundamentele verandering in de financiering van het hoger onderwijs tot stand te brengen. De motivatie daarvoor is tweeërlei en naar hun mening niet onjuist: enerzijds ontstaat een grotere vrijheid voor studenten om op meerdere plaatsen te studeren, anderzijds (niet onbelangrijk) beperkt de wet de claims van studenten. Nadat de leerrechten verbruikt zijn, kan men wel studeren maar moet men dan het instellingscollegegeld betalen. Ten einde zich een afgewogen oordeel te kunnen vormen vragen deze leden inzicht in de kosten/baten verhouding.

De kosten/baten verhouding die zich voordoet vanwege de aanpassing van de collegegeld-systematiek is in belangrijke mate afhankelijk van de keuze die instellingsbesturen maken bij het vaststellen van het gemaximeerd en vooral het instellingscollegegeld. Momenteel bepaalt de WHW dat het wettelijk collegegeld verschuldigd is door studenten niet ouder dan 30, terwijl studenten die ouder zijn het instellingscollegegeld verschuldigd zijn. Met de invoering van leerrechten verandert deze systematiek en is het instellingscollegegeld verschuldigd door personen die niet aan het woonplaats- en nationaliteitsvereiste voldoen en al een bachelor- respectievelijk mastergraad hebben behaald. Deze groep is groter dan de groep die nu onder de bepalingen van het instellingscollegegeld valt, hetgeen kan impliceren dat de inkomsten van de universiteiten en hogescholen kunnen toenemen vanwege invoering van de leerrechtensystematiek.

Met betrekking tot de kosten is er met name sprake van incidentele kosten, die via een toevoeging aan de rijksbijdrage van universiteiten en hogescholen conform de motie van het lid van de Tweede Kamer Tichelaar (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 387, nr. 44) zijn gedekt.

De leden van de VVD-fractie vragen of Actal advies heeft uitgebracht over het wetsvoorstel en hoe dat advies luidt.

Het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs is niet voorgelegd aan Actal. De voorliggende wetgeving heeft geen gevolgen voor het bedrijfsleven of betrekking op administratieve lasten voor de burger.

Dit laat onverlet dat er ruime aandacht is gegeven aan de administratieve lasten en handelingen vanwege de invoering van leerrechten. Mede in reactie op het door de koepels geïnitieerde rapport van Berenschot over de administratieve lasten vanwege ondermeer de leerrechten is de Tweede Kamer in een zeer uitvoerige brief geïnformeerd over mijn oordeel over dit rapport. Bij elk van de in het rapport gesignaleerde extra lasten is aangegeven hoe ook nu al van de instellingen verwacht wordt dat zij het nodige doen vanwege het verzorgen van hoger onderwijs. De Tweede Kamer heeft het oordeel onderschreven dat weliswaar sprake is van een toename van incidentele invoeringslasten maar dat van een structurele toename geen sprake is.

Ook willen de leden van de VVD-fractie graag weten of een dergelijk systeem ook in het buitenland bestaat en welke ervaringen daarmee zijn opgedaan.

De regering heeft geen kennis van een overeenkomstig systeem in het buitenland, maar kan wel wijzen op keuzes die ondermeer in Australië en Groot-Brittannië zijn gemaakt om het profijtbeginsel verdergaand in te voeren alsmede voornemens in Vlaanderen om de bekostigde studietijd te reguleren.

De voorlopige conclusie van de leden van de VVD-fractie is dat de doelen en de motivatie voor deze wetswijziging in orde zijn, maar dat er veel problemen zijn met de uitvoering van het wetsvoorstel. Wel vragen zij zich af of deze doelen toetsbaar zijn en zo ja, op welke wijze.

De aanleidingen voor en doeleinden van dit wetsvoorstel zijn divers en uiteenlopend. Dit laat onverlet dat gegeven de wettelijke opdracht tot een evaluatie van de voorgenomen bepalingen binnen vijf jaar na inwerking-treding van de wijzigingswet, in deze evaluatie en daarmee in toetsing van de doelstellingen van dit wetsvoorstel zal worden voorzien. Daarbij worden de aandachtspunten betrokken die zijn genoemd bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zoals de betekenis van de diplomaopslag in de instellingsbekostiging en de gecontinueerde mogelijkheid van een tweede gelijktijdige inschrijving zonder inzet van leerrechten en betaling van collegegeld.

De leden van de GroenLinks-fractie en de leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel gelezen en voorlopig beoordeeld in het licht van de door de staatssecretarissen Rutte en Bruins geformuleerde ambitie: de kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek op een hoger niveau brengen en verscheidenheid stimuleren. Bovendien, zo is de verwachting, zal hiermee bevorderd worden dat universiteiten meer vraaggestuurd onderwijs geven en dat studenten via het systeem van leerrechten deze (vraagsturing) kunnen beïnvloeden. Universiteiten worden vervolgens gefinancierd op basis van door studenten «belegde» leerrechten.

Met inachtneming van de uiteenzetting over de beweegredenen voor dit wetsvoorstel neem ik kennis van de observaties van de leden van de GroenLinks-fractie.

De leden van de GL-fractie hechten overigens eraan te melden dat zij het in volgtijdigheid logischer vinden om de WHOO eerst en dan pas de Wet

financiering hoger onderwijs te behandelen. De ene wet scheidt en stelt het kader of de kaders, zo denken zij, waar de leerrechten een plek in moeten krijgen.

Het voorstel voor de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHOO) scheidt niet het kader waarin de leerrechten een plek moeten krijgen. Invoering van leerrechten is ook mogelijk zonder invoering van de WHOO. Niet voor niets heeft het voorliggende wetsvoorstel de vorm van een wijziging van de WHW. Wel biedt de WHOO in enkele opzichten betere randvoorwaarden met name voor de studenten. De Tweede Kamer heeft daaraan zoveel waarde gehecht dat zij door het aannemen van de motie Tichelaar/Bakker als haar mening naar voren heeft gebracht dat invoering van leerrechten (per 1 september 2007) alleen maar zou mogen doorgaan als vaststaat dat die betere randvoorwaarden op dat moment ook van kracht zijn. Dat kan door die randvoorwaarden over te brengen naar de WHW of door het tijdig aannemen van de WHOO. Het recent door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel Rechtspositie studenten en raden van toezicht (ook bekend als de spoedwet) beoogt het eerste te bereiken voor het geval het tweede niet lukt. Voor een volgtijdelijkheid als door deze leden gesuggereerd zie ik daarom geen reden.

De wet Financiering in het hoger onderwijs is, zo hebben deze leden begrepen, onderdeel van een bredere politiek, waarvan ook de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek deel uitmaakt. De universiteitenvereniging VSNU en de studentenorganisaties ISO en LSVb beklemtonen dat deze laatste wet de noodzakelijke kaders moet stellen voor de nu voorgestelde invoering van leerrechten. Kan de staatssecretaris uitleggen waarom deze wetten niet gezamenlijk aan deze Kamer worden voorgelegd?

In het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks heb ik de verhouding tussen de verschillende wetgevingstrajecten geschetst. Zoals ik daar concludeerde dat er voor volgtijdelijkheid geen reden bestaat, zo geldt hetzelfde voor gezamenlijke behandeling van de WHOO en het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs (WFHO). Het is heel goed mogelijk beide wetgevingstrajecten los van elkaar te behandelen omdat invoering van het systeem van leerrechten in eerste instantie een wijziging van de WHW betekent. Ook als er geen sprake was van een toekomstige WHOO zou het voorstel voor de invoering van leerrechten bij de Staten-Generaal zijn ingediend.

Een grote bedenking van de leden van de D66-fractie is dat deze wet niet los gezien kan worden van het voorstel Wet op het Hoger Onderwijs en Onderzoek (WHOO). Het voorstel WHOO is nog aanhangig bij de Tweede Kamer. De doorwerking van dat voorstel op de leerrechten en op de positie van studenten en onderwijsinstellingen ligt nog niet vast. Evenals de leden van de fracties van GroenLinks en de SP vragen deze leden of een gezamenlijke behandeling van deze twee voorstellen in de Eerste Kamer niet de voorkeur geniet. Zo nee, wat is hier het bezwaar tegen?

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de fractie van D66 verwijs ik in de eerste plaats naar mijn antwoorden op de daarin bedoelde vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en de SP. In aanvulling daarop kan ik deze leden nog melden dat er geen enkel bezwaar zou hebben bestaan tegen een gezamenlijke behandeling van de WFHO en de WHOO als die wetgevingstrajecten in de tijd dezelfde ontwikkeling hadden doorgemaakt. Nu dat niet het geval is, zou het ophouden van de behandeling door de Eerste Kamer van de WFHO om een vertraagde behandeling van de voorliggende wetsvoorstellen ertoe leiden dat het hoger onderwijsveld onnodig lang in onzekerheid blijft verkeren over de datum van inwerkingtreding van de WFHO en daarmee de invoering van de leer-

rechten. Deze onzekerheid belemmert een voortvarende invoering en de langdurig voorbereidende activiteiten die daartoe nodig zijn.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of er wel voldoende draagkracht is voor de voorgestelde stelselverandering en of de regering twee organisaties kan noemen werkzaam in het onderwijs die voor het wetsvoorstel pleiten in deze vorm.

Onverlet kanttekeningen bij het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs en de invulling die daarin is gegeven aan het concept van leerrechten, hebben de VSNU en de HBO-raad mij in het Bestuurlijk Overleg van 26 oktober 2006 verzekerd mee te zullen werken aan de invoering van leerrechten per 1 september 2008. In het navolgende Bestuurlijk Overleg met de VSNU en de HBO-raad op 9 november 2006 is opnieuw bevestigd dat gezamenlijk, geïntegreerd en voortvarend wordt gewerkt aan de invoering van leerrechten én Studielink per 1 september 2008.

De leden van de D66-fractie vragen uitvoerig te reageren op de brieven van de VSNU van 14 juli 2006, van het Landelijk beraad Studentendecanen van 28 augustus en van de ISO/LSVb.

Bij mijn brief van 22 september 2006 heb ik de Eerste Kamer drie brieven ter kennis gebracht waarin uitgebreid is ingegaan op de oordelen die de VSNU, de HBO-raad en de ISO/LSVb over het onderhavige wetsvoorstel in de richting van de Eerste Kamer hebben geformuleerd. Daarmee is tevens een inhoudelijke reactie gegeven op de genoemde brief van het Landelijk beraad Studentendecanen.

Samengevat is in mijn brieven het volgende naar voren gebracht, waarbij ik in voorkomende gevallen heb aangegeven wat er sinds 22 september is gebeurd:

- a. Gelet op het brede draagvlak in de Tweede Kamer voor het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs onderschrijf ik de uitspraak van de VSNU niet dat leerrechten maatschappelijk ongewenst zijn. Onverlet de keuzemogelijkheden in de bachelor-masterstructuur mag de student de keuze zijn inschrijving om hem moverende redenen te beëindigen niet onthouden worden. Indien een student er voor kiest zijn inschrijving te beëindigen of van opleiding/instelling te wisselen, dan dient de instelling dat ook financieel te ervaren.
- b. Over de samenhang met de WHOO heb ik aangegeven dat de Tweede Kamer dit wetsvoorstel afzonderlijk wil behandelen. Bij het opstellen van de reactie aan de VSNU was voorzien in de zogenoemde spoedwet (wetsvoorstel Rechtspositie studenten en raden van toezicht). Dit wetsvoorstel is ondertussen door de Tweede Kamer aanvaard.
- c. In verband met de opmerking van de VSNU over technische fouten in het wetsvoorstel heb ik aangegeven dat ik het wetsvoorstel accuraat en correct acht; echter daar waar sprake is van technische fouten zijn deze hersteld door middel van opname in de aangehaalde spoedwet.
- d. Inzake de door de VSNU en HBO-raad genoemde onbedoelde effecten van de keuze over de maanden heb wijs ik op het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement van de leden Joldersma en Tichelaar over de mogelijkheid om nadere regels inzake in- en uitschrijving te stellen als studenten de flexibiliteit bij in- en uitschrijven oneigenlijk gebruiken (Tweede Kamer, 2006–2007, 30 382, nr. 13).
- e. Inzake de invoering van leerrechten heb ik aangegeven dat deze zorgvuldig wordt voorbereid. In het Bestuurlijk Overleg van 26 oktober 2006 en vervolgens op 9 november 2006 hebben de VSNU en de HBO-raad aangegeven na besluitvorming in de Tweede Kamer (over de spoedwet) vanuit een gezamenlijk commitment voortvarend mee te werken aan de invoering van leerrechten per 1 september 2008. De

- genoemde organisaties hebben aangegeven de invoering van leerrechten per genoemde datum mogelijk en haalbaar te achten.
- f. De instellingen voor hoger onderwijs zijn geïnformeerd over de inhoud en strekking van de wet- en regelgeving over leerrechten en de daaraan gerelateerde instellingsbekostiging. In een ook aan de ISO en LSVb toegestuurde brief van 21 juli 2006 is uitgebreide informatie opgenomen over de van de instellingen verwachte activiteiten en de ontwikkelingen bij de Informatie Beheer Groep en het agentschap Centrale Financiën Instellingen (CFI). De instellingen zijn ondertussen geïnformeerd over de vastgestelde specificaties voor de software-ontwikkeling vanwege de aanpassingen in de elektronische gegevensuitwisseling; ook het Proces- en informatiemodel 2007 is vastgesteld en ondertussen aan de instellingen ter kennis gebracht. CFI is met de instellingen en overige betrokkenen bezig met het afronden van het controleprotocol dat bij de nieuwe bekostiging hoort.
 - g. De VSNU en HBO-raad hebben aangegeven het niet verantwoord te achten wanneer het ontwerp-Bekostigingsbesluit WHW 2008 in de hun voor een bestuurlijk oordeel voorgelegde vorm wordt vastgesteld. Daarbij zijn diverse suggesties tot aanpassing en verzoeken om verheldering gedaan. Deze bestuurlijke opvattingen hebben in meerdere gevallen geleid tot technische aanpassingen en verhelderingen in de toelichting, gegeven de uitspraken in de Tweede Kamer over de beoogde bekostigingssystematiek. In het Bestuurlijk Overleg van 26 oktober 2006 is afgesproken dat over het ontwerp-besluit nader overleg met de VSNU en de HBO-raad zal worden gevoerd.
 - h. Inzake de door de ISO en LSVb genoemde tegenstrijdigheid in het wetsvoorstel (meer keuzevrijheid voor studenten versus meer differentiatie bij opleidingen wat mobiliteit beperkt) heb ik aangegeven dat de relatie tussen student en instelling naar mijn mening een tweezijdige is: over en weer bestaan rechten en verplichtingen. Studenten moeten weten waar zij aanspraak op kunnen maken. Anderzijds moeten instellingen studenten aan kunnen spreken op hun inzet, prestaties en gedrag bij het volgen van hoger onderwijs. Helderheid over rechten en plichten versterkt de betrokkenheid van instellingen en studenten en voorkomt vrijblijvendheid. De keuze met de invoering van de leerrechten een betekenisvolle bijdrage te leveren aan de keuzevrijheid en flexibiliteit in het hoger onderwijs bouwt voort op eerdere ontwikkelingen zoals de invoering van de bachelor-masterstructuur en accreditatie van opleidingen en op de ontwikkeling van de studentenpopulatie. Het blijft aan de instelling om het onderwijsaanbod in samenhang te blijven verzorgen en aan de examencommissie om te bepalen of de gevolgde vakken graadverlening door het instellingsbestuur rechtvaardigen. Mobiliteit en keuzevrijheid – zoals we die ook nu al in zekere mate kennen – mogen dan ook niet verward worden met het willekeurig bij instellingen volgen van onderwijsmodules.
 - i. Over de opmerking van de LSVb en het ISO dat door het bindend studieadvies en de omvang van de aanspraak op studiefinanciering er al voldoende prikkels zouden bestaan die ervoor zorgen dat studenten sneller studeren, heb ik aangegeven dat het aantal studenten dat ruim langer studeert dan de normatieve studieduur, hoog is. Overigens zijn leerrechten niet bedoeld om studenten te dwingen sneller te studeren: het oogmerk is dat de studenten zich meer bewust worden van de consequenties van hun studie- en keuzegedrag. Na een helder afgebakende periode, lang genoeg om te kunnen afstuderen, vervalt de verantwoordelijkheid van de overheid om de studie nog (langer) te bekostigen en is het de student zelf die voor de kosten opdraait.
 - j. Over de omgang met excellente studenten heb ik richting het ISO en de LSVb aangegeven dat de overheid zich verantwoordelijk acht voor het kunnen volgen en afronden van één bachelor- en masteropleiding.

Indien een student binnen de gegeven tijd meer opleidingen wil volgen en ook afronden, maakt de wet dat mogelijk. Indien in bijzondere omstandigheden sprake is van studievertraging kan de instelling via het profileringsfonds de student een voorziening verstrekken, en daarmee ook excellente studenten in de gelegenheid stellen om een tweede studie af te ronden.

- k. Inzake de administratieve lasten en uitvoering van leerechten heb ik verwezen naar het overleg met de Tweede Kamer over deze aspecten. Daarbij heb ik inzake Studielink aangegeven dat invoering van leerechten niet afhankelijk is of zal worden gemaakt van Studielink. Dat laat onverlet dat het van groot belang is dat Studielink operationeel gaat worden als ondersteuning voor de administratieve processen, gericht op de werking van leerechten.
- l. Inzake de voorlichting aan studenten heb ik aan de LSVb en het ISO aangegeven hun mening te delen dat informatievoorziening over leerechten van groot belang is. De Informatie Beheer Groep vervult daarbij een belangrijke rol. In dit verband heeft deze organisatie op haar website voor studenten en aanstaande studenten inzicht gegeven in de leerrechtensystematiek. Daarbij is vanzelfsprekend het voorbehoud gemaakt dat eerst wanneer de Eerste Kamer instemt met het wetsvoorstel, de leerrechtensystematiek daadwerkelijk ingevoerd wordt. Wanneer dat het geval is, zal de Informatie Beheer Groep naast deze via de website al verstrekte informatie ook meer actief informatie aan studenten kunnen gaan verstrekken.

De leden van de ChristenUnie en de SGP vragen zich, daarin gesteund door de leden van de fractie van GroenLinks, gegeven hun twijfels over nut, noodzaak en effectiviteit van deze wet af welke alternatieven zijn overwogen om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen.

In de beleidsbrief Financiering in het hoger onderwijs van 29 oktober 2004 zijn de hoofdlijnen van het beoogde financieringsarrangement neergelegd, waarbij het zowel gaat om de instellingsbekostiging en de systematiek van leerechten als om de aanpassingen in de studiefinanciering. De leerechten zijn niet het doel maar het middel om mede de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen, naast de instrumenten die reeds worden benut waarbij de accreditatie van opleidingen de meest belangrijke is. Er zijn in verband met de modernisering van de financiering in het hoger onderwijs geen alternatieven overwogen om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen.

II. Inhoud wetsvoorstel

1. Flexibiliteit en mobiliteit

Omdat met de invoering van leerechten ook de genoemde flexibiliteit van het onderwijs en mobiliteit van studenten wordt beoogd, vragen de leden van de CDA-fractie welke substantiële bijdrage het onderhavige wetsvoorstel zal leveren aan de flexibiliteit en mobiliteit.

Doordat de bachelor-masterstructuur is ingevoerd en veel bacheloropleidingen zijn verbreed, hebben studenten meer keuzemogelijkheden gekregen die ook hun mobiliteit vergroten. Met het accreditatiestelsel is gewaarborgd dat opleidingen kwalitatief van voldoende niveau zijn. De bachelor-masterstructuur heeft mogelijk gemaakt dat een student meer wettelijk bepaalde momenten heeft om in het hoger onderwijs in te stromen en om over te stappen naar een andere opleiding. Daarnaast is met de bachelor-masterstructuur een impuls gegeven aan de verbreding van opleidingen en het werken met een «major-minor»-systematiek. De opzet van het «major-minor»-model heeft het voordeel dat studenten zich

op verschillende met elkaar samenhangende disciplines kunnen oriënteren en daarmee ook verschillende kanten van hun talent tot ontwikkeling kunnen brengen. Bij een dergelijke opzet heeft een student ook tijdens de bacheloropleiding mogelijkheden om uit te vinden waar zijn voornaamste interesse ligt. Gevolg daarvan is een toename van het aantal keuzemomenten binnen de opleiding. Het gaat dan niet om wettelijk bepaalde momenten, maar om momenten waarop een student een weloverwogen keuze maakt over de inrichting van zijn studie. De mogelijkheden van het bachelor-masterstelsel voor differentiatie van het hoger onderwijs zijn echter nog lang niet uitgeput.

De relatie tussen student en instelling is een tweezijdige: over en weer bestaan rechten en verplichtingen. Het is van groot belang dat deze rechten en plichten helder zijn. Studenten moeten weten waar zij aanspraak op kunnen maken. Anderzijds moeten instellingen studenten aan kunnen spreken op hun inzet, prestaties en gedrag bij het volgen van hoger onderwijs. Door helderheid over rechten en plichten weten studenten waar zij aanspraak op kunnen maken én wat van hen wordt verwacht. Helderheid over rechten én plichten versterkt de betrokkenheid van instellingen en studenten en voorkomt vrijblijvendheid. Studenten zijn ook lid van de kennisgemeenschap die de instelling vormt. Van hen wordt meer verwacht dan alleen het «consumeren» van onderwijs. Studenten bevorderen het maatschappelijke en intellectuele klimaat binnen de instelling door actief bij te dragen aan het «academisch debat», door feedback op het onderwijs te geven en door bij te dragen aan de kennisopbouw binnen de instelling.

Een goede studiekeuze en informatie over aard en inrichting van de geaccrediteerde bachelor- en masteropleidingen die instellingen aanbieden, acht ik van groot belang. De keuze van een student voor een opleiding vindt daarmee allereerst plaats op de natuurlijke momenten in een opleiding zoals bij inschrijving voor een bacheloropleiding, na de propedeutische fase en in voorkomende gevallen bij de keuze voor een masteropleiding. De keuze van een student voor een opleiding brengt rechten maar ook plichten mee: de keuze is niet vrijblijvend, wat onder meer impliceert dat een student zich eerst binnen de instelling sterk moet maken voor meer maatwerk, meer flexibiliteit en hogere kwaliteit via onder meer de medezeggenschap alvorens zich van de instelling af te wenden. Mobiliteit – een keuze voor een andere instelling of opleiding – kan daarbij ingegeven zijn, doordat een student zich onvoldoende bediend weet of doordat hij een keuze maakt voor het volgen van substantiële onderdelen van opleidingen bij instellingen die daarin een sterk profiel hebben. Deze keuze voor een andere opleiding en instelling heeft met de invoering van leerrechten ook gelijk financiële gevolgen voor zowel de instelling waar een student vertrekt, als voor de instelling waar hij heen gaat. De keuzemogelijkheid zelf zal de instellingen er naar verwachting van de regering dan ook al toe aanzetten hogere kwaliteit te leveren, ook als deze mogelijkheid niet daadwerkelijk door grote groepen studenten wordt benut. De leerrechtensystematiek brengt met zich dat als een student een keuze maakt voor een andere opleiding of instelling, deze keuze ook financiële gevolgen heeft.

De leden van de PvdA-fractie was het opgevallen dat bij de toelichting en behandeling van het wetsvoorstel veel nadruk is gelegd op de vrijheid van de student om zijn opleidingsroute zo in te richten als hij zelf wil. De student zou zijn leerrechten zelfs per maand kunnen inzetten om die cursussen te kiezen, bij die instelling die hem het meest interessant lijkt. Deze leden vragen zich af of dit een realistisch beeld van de werkelijkheid is.

Een bachelor- en een masteropleiding zijn een (onderscheiden) samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken, aldus de WHW. Het her en der bij elkaar sprokkelen van onderwijseenheden door zich her en der een maand te vervoegen voor het volgen van onderwijs is gelet op de aangehaalde samenhang geen serieuze optie. Mede in dit verband heb ik hiervoor reeds gewezen op de keuze dat een student zich niet meer per studiejaar maar voor een hele opleiding inschrijft. Onverlet een verlichting in administratieve lasten is daarmee ook de samenhang van een opleiding benadrukt. Mede daarom ook heeft de regering steeds aangegeven het ongewenst te vinden wanneer leerrechten in maanden worden uitgedrukt, en kan zij zich goed vinden in de keuze voor leerrechten in jaren. Daarbij is het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement van de leden Joldersma en Tichelaar over de mogelijkheid om nadere regels inzake in- en uitschrijving te stellen als studenten de flexibiliteit bij in- en uitschrijven oneigenlijk gebruiken (Tweede Kamer, 2006–2007, 30 382, nr. 13) van groot belang.

En ware het in dit licht, zo gingen zij voort, niet verstandiger geweest de inzet van het leerrecht door de student te normeren op een trimester of een semester dan wel een collegejaar, in plaats van op een maand?

De opleidingen kennen een wettelijke studielast, die kan worden vertaald in de duur van een opleiding. Zo wordt gesproken over een driejarige wo-bacheloropleiding. Daarmee is niet gezegd dat een opleiding ook in studie- of kalenderjaren georganiseerd is. Opleidingen zijn als gezegd opgebouwd uit onderwijseenheden die in de praktijk van alle dag verdeeld zijn in modules of vergelijkbare onderwijskundige eenheden. Bij elke module hoort een aantal studiepunten. Meestal worden meerdere modules of vakken gelijktijdig gevolgd. Omwille van het (onderwijskundige) overzicht zijn deze modules vaak geordend naar trimesters of semesters. Het komt zelden voor dat een module een heel kalenderjaar of studiejaar duurt. Elke instelling maakt daarbij voor de diverse opleidingen haar eigen keuzes. Een (landelijk) voorgeschreven maat of norm is er niet.

Wat betreft de nieuwe regeling hebben de leden van de VVD-fractie een aantal vragen die vooral de amendering en niet het oorspronkelijke wetsvoorstel betreffen. Dit betreft allereerst en voornamelijk het gebruik door de studenten van de leerrechten. Hoewel de leerrechten per jaar worden uitgegeven, mogen zij per maand worden gebruikt. In theorie betekent dit dus dat studenten door het jaar heen langs diverse universiteiten zwerven om hun studie te realiseren. In de praktijk is er natuurlijk sprake van een cursusprogramma, waarvoor toestemming moet worden gegeven/verantwoordelijkheid moet worden genomen door een faculteit/afdeling. Evenwel is het mogelijk dat een student bij voorbeeld in 10 maanden 5 vakken van elk 2 maanden op verschillende locaties volgt. Deze leden willen graag van de staatssecretaris van OCW weten of hij dit voor de faculteiten uitvoerbaar vindt. Dit lijkt immers voor de instellingen zowel op het punt van onderwijsadministratie, als op het punt van de zekerheid van financiering bepaald ongemakkelijk.

Op de door deze leden aangestipte problematiek ben ik eerder in deze memorie ingegaan bij de beantwoording van de betreffende vragen van de leden van de fracties van het CDA en van de PvdA.

De leden van de VVD-fractie vragen of invoering van leerrechten en daaraan gerelateerde mobiliteit van studenten kennis bij de instellingen veronderstelt van elkaars programma's.

Mobiliteit en keuzevrijheid – zoals we die ook nu al in zekere mate kennen – mogen dan ook niet verward worden met willekeurig bij instellingen volgen van onderwijsmodules. Van de student wordt een afgewogen keuze verwacht, waarbij hij zich vergewist van de betekenis van het volgen van vakken voor de examinering bij de instelling waar de student zijn graad hoopt te halen. Het is uiteraard altijd goed als instellingen onderling kennis hebben van elkaars opleiding.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie of de faculteit waaruit de zwerende student afkomstig is, zoiets mag weigeren. En hoe zit het met de ontvangende faculteit: mag die weigeren?

De huidige WHW voorziet reeds in bepalingen op grond waarvan een student aan meerdere instellingen vakken kan volgen. In artikel 7.48, derde en vierde lid, is geregeld dat een student slechts het verschil tussen het al betaalde collegegeld en het eventueel hogere collegegeld hoeft bij te betalen bij een tweede inschrijving. Het is aan de student om te bepalen of hij een vak wil volgen aan een andere instelling. Voor de tweede instelling gelden voor deze student de normale toelatingseisen zoals die voor alle studenten aan die instelling of die desbetreffende opleiding gelden. Het is overigens aan de eerste instelling om te bepalen of het een student een vrijstelling verleent voor het afleggen van een of meer tentamens op grond van het feit dat hij elders een vergelijkbaar vak heeft gevolgd (artikel 7.13, tweede lid, onderdeel r). Gronden hiervoor moeten worden opgenomen in de onderwijs- en examenregeling.

Verder is er nog een financiële kwestie. De leden van de VVD-fractie nemen aan dat de universiteiten met lumpsums worden betaald. Maar het zijn uiteindelijk de faculteiten en daarbinnen de afdelingen (vroeger vakgroepen) die het onderwijs geven. De ervaring is dat zeer autocratisch aangestuurde faculteiten het geld dat eigenlijk als extra inspanning door vakgroepen wordt opgebracht, gewoon zelf houden en niet in het systeem divulgeren. Zij vernemen graag de mening van de staatssecretaris hierover. Zij vragen of hier bij AMvB wat geregeld kan worden. En hoe zit het dan met de numerus clausus?

De universiteiten en hogescholen maken aanspraak op een rijksbijdrage vanwege het verzorgen van onderwijs en onderzoek. Het zijn natuurlijk niet de instellingsbesturen, faculteiten of vakgroepen die dat onderwijs en onderzoek verzorgen maar de professionals (docenten, onderzoekers) binnen die instelling. Het is daarbij aan de instellingsbesturen de middelen aan de verschillende organisatieonderdelen van universiteit of hogeschool zodanig toe te delen, dat er gegeven het beschikbare bedrag kwalitatief hoogwaardig onderwijs en onderzoek kan worden verzorgd.

In de bij wet verplicht gestelde begroting van de instelling legt het instellingsbestuur zijn financiële voornemens voor zover relevant voor de inzet van mensen en middelen neer. Hij spreekt daarover met de raad van toezicht maar ook met de medezeggenschap die adviesrecht heeft inzake de begroting. De WHW biedt geen grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere beperkingen aan de inzet van deze middelen op te leggen.

Een instellingsbestuur kan daarbij keuzes maken voor mensen en middelen die niet alleen enkele maar meerdere opleidingen ten nutte zijn, waarbij huisvesting en ict-voorzieningen de meest voor de hand liggende voorbeelden zijn.

De regering wil niet tornen aan deze begrotingsverantwoordelijkheid van het instellingsbestuur, maar roept dat bestuur wel op om de professio-

nals te betrekken bij het vormgeven van het onderwijs en onderzoek zodanig dat sprake is van een samenwerkende kennissgemeenschap, en niet van losse individuen die voor zich zelf wel uitmaken wat goed is voor het onderwijs en onderzoek. Dit laat onverlet het belang van het eerbiedigen van de academische vrijheid van professionals en het bevorderen van hun deskundigheid waarbij zij voldoende ruimte hebben voor de uitoefening van het onderwijs en onderzoek.

In de bekostigingssystematiek is rekening gehouden met de afspraken over de aantalen op te leiden en te bekostigen studenten bij medische opleidingen in het wo en hbo. De mogelijkheden die instellingen hebben om hun onderwijscapaciteit vast te kunnen stellen blijft vanwege dit wetsvoorstel ongewijzigd.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie zich af of de maat van vier weken wel past in de cursusopbouw van de faculteiten en opleidingen. Zo zijn er veel faculteiten die werken met blokken van 3 of 6 weken. De juridische opleidingen daarentegen werken met een Europese maat van 5 of 10 weken. Zij vragen zich tevens af of een student die moeite heeft met een bepaald vak bij een instelling, dit vak kan behalen bij een instelling waar het vak wellicht makkelijker gehaald kan worden.

De keuze voor een maand is gemaakt gelet op de systematiek die nu al in het stelsel van studiefinanciering wordt gehanteerd, waarbij de studiefinanciering per maand kan worden stopgezet. Door deze keuze is geen relatie gelegd met de onderwijskundige vormgeving van een opleiding in modules, semesters en trimesters. Het is daarbij aan studenten om zeer wel bewust de keuze te maken om een inschrijving te beëindigen, waarbij er zoals deze leden al aangeven onderwijskundig meer en minder logische momenten zijn.

Overigens blijft het mogelijk voor een student elders een tweede opleiding te volgen (zonder opnieuw betaling van collegegeld) en behoeft een student zich daarvoor niet uit te schrijven. Het is daarbij aan de examencommissie van de instelling om te bepalen of een dergelijk elders gevolgd vak deel uitmaakt van het afsluitend examen. En het is aan de student om zich daarvan te vergewissen.

Als de regering mobiliteit en keuzevrijheid van studenten wil bevorderen met dit systeem van in te zetten leerrechten, kan dit dan ook geleverd worden, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Zijn ook andere essentiële voorwaarden zoals studentenhuysvesting die op redelijke termijn beschikbaar is, voorhanden, zo vragen deze leden.

De regering meent dat het aan de student is, met inachtneming van de instroomeisen en de onderwijscapaciteit van instellingen, zelf te mogen kiezen waar hij studeert en zijn leerrechten aanwendt. Het is ontegenzeggelijk zo dat bij die keuze naast de kwaliteit van een opleiding ook andere meer of minder onderwijsgebonden overwegingen een rol spelen. Als de initiële keuze echter gemaakt is of er nadien een andere keuze wordt gemaakt, dan meent de regering dat de desbetreffende instelling daarvan ook de financiële consequenties moet ervaren. Een mobiele student neemt zijn bekostiging mee, hetgeen naar de verwachting van de regering de instellingen scherp(er) maakt in hun opstelling jegens studenten.

Is leerrechtstelsel wel een effectieve prikkel om meer studenten tot de eindterm te brengen, meer studenten binnen de gestelde tijd te laten afstuderen en meer studenten in het hoger onderwijs binnen te krijgen, zo vragen de leden van GroenLinks.

Elke student aan wie nog geen bachelor- of mastergraad is verleend, krijgt vanaf september 2008 leerrechten om één bachelor- en één masteropleiding te kunnen volgen en met succes af te ronden. En nog een uitlooprecht bij beide opleidingen. De regering meent dat dit voldoende is om een graad te kunnen verkrijgen en om daarnaast de nodige activiteiten te ontplooiën. De invoering van leerrechten is een prikkel voor zowel de studenten als de instellingen om te zorgen dat niet alleen van de studententijd wordt genoten, maar ook onderwijs wordt gevolgd.

Worden beperking van studietijd en verhoging van studietempo niet te dominant ten koste van generalisme en uitmuntendheid, aldus de leden van de fractie van GroenLinks.

De regering herbevestigt ook in deze memorie dat het aantal leer- en uitlooprechten voldoende is om een opleiding binnen de nominale studieduur te kunnen volgen en af te ronden én daarnaast (maatschappelijke) activiteiten te ontplooiën. Er is alle ruimte om te studeren en van de studententijd te genieten, waarbij het aan de instellingen en studenten samen is om daar het meeste uit te halen. Werkgevers waarderen het wanneer een student actief is geweest én binnen een redelijke termijn zijn studie heeft afgerond. Ik acht al met al een dominant gevaar zich uitend in grauwheid en generalisme niet aanwezig.

De voorgestelde leerrechten, zo vervolgen de leden van de SP-fractie, zijn een systeem van bekostiging in maanden en bieden studenten de mogelijkheid om tussentijds van studie of instelling te veranderen. In het nog maar recentelijk ingevoerde systeem van propedeuse, bachelor en master zijn drie studie-inhoudelijk relevante keuzemomenten ingebouwd. Deze leden vragen waarom het voorgestelde systeem van leerrechten past bij de curriculumopbouw van propedeuse, bachelor en master

Ik verwijs naar de beantwoording op de overeenkomstige vraag van de leden van de CDA-fractie aan het begin van deze paragraaf.

Deelt de staatssecretaris de opvatting van deze leden dat studenten niet moeten worden gezien als kennisconsumenten, maar als jongeren die worden opgeleid in een wetenschap, zo vragen de leden van de SP-fractie daarin gesteund door de leden van de fractie van GroenLinks.

Studenten worden aangesproken als kritische, mondige burgers en worden gestimuleerd bewuste keuzes te maken. Maar het zijn tegelijkertijd veelal jonge mensen die deel uitmaken van en worden opgeleid in een kennissamenleving, waar het ook gaat over normen en waarden en waarbinnen oog is voor maatschappelijke en ethische aspecten van onderwijs en onderzoek. Daarbij kennen studenten een uiteenlopende betekenis toe aan het studeren en zijn de drijfveren om te gaan en blijven studeren divers.

De regering acht leerrechten voor alle studenten van belang en betekenis. Leerrechten zetten aan tot een bewuste studiekeuze en zijn daarmee een stok achter de deur. Via de uitlooprechten en het profileringsfonds worden een verkeerde studiekeuze respectievelijk studievertraging opgevangen.

Deze leden vragen de staatssecretaris of hij de opvatting deelt dat meer concurrentie tussen opleidingen zal uitnodigen tot meer differentiatie van studies en daardoor het overstappen voor studenten naar een andere opleiding moeilijker gemaakt wordt.

De regering meent dat instellingen elk afzonderlijk gehouden mogen worden aan de opdracht om kwalitatief hoogwaardig onderwijs en onder-

zoek te verzorgen. Daarbij geven zij zelf vorm aan het hoger onderwijs onder meer gelet op hun inhoudelijke profiel en een internationale, nationale of zelfs regionale omgeving. Deze profilering en differentiatie in het hoger onderwijs acht ik van groot belang voor een verdere versterking van de Nederlandse kenniseconomie aangezien op deze wijze de kracht van elke instelling het beste benut wordt.

Het Nederlandse hoger onderwijs kent een rijkgeschakeerde hoeveelheid aan instellingen die het mogelijk maakt voor studenten om indien zij dat wensen een overstap te maken. Het ligt daarbij in de rede dat instellingen met deze mogelijke overstap ook in meer of mindere mate rekening houden: het is aan de instelling zelf om de flexibiliteit in haar onderwijsaanbod vorm te geven. De regering ziet geen aanleiding om daarin in te grijpen en de zelfstandigheid van instellingen onnodig in te perken.

De oorspronkelijke doelstelling, zo constateren de leden van de fracties van de CU en SGP, namelijk dat studenten eenvoudiger kunnen wisselen tussen opleidingen, waardoor de hoger onderwijsinstellingen geprikkeld zouden worden kwaliteit te leveren, zal niet worden gehaald zolang universiteiten en hogescholen er belang bij hebben studenten zo lang mogelijk bij hun instelling ingeschreven te laten staan. Instellingen voor hoger onderwijs hebben er belang bij programma's inhoudelijk en wat de indeling qua tijd betreft, zo min mogelijk op elkaar aan te laten sluiten. Daarmee, zo constateren deze leden raakt het bereiken van de doelstelling van het wetsvoorstel eerder verder weg door de introductie van het leerrechtensysteem, dan dichterbij.

In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven dat in Nederland meer dan voldoende variëteit aan opleidingen en instellingen bestaat om studenten desgewenst in de gelegenheid te stellen nieuwe keuzes te maken en naar een andere opleiding over te stappen.

Ik acht het daarbij niet nodig en ook ongewenst vanuit de bestuurlijke verhoudingen, zoals ik daaraan invulling wil blijven geven, instellingen te gaan dwingen tot een eenvormig en uniform onderwijsmodel waarbij er voor heel Nederland gereguleerde overstapmomenten komen. Instellingen die zich daartoe in staat achten, zullen aan de flexibiliteit en het maatwerk van het onderwijsaanbod (inclusief een diversiteit aan instap- en overstapmomenten) invulling geven, gelet op de betekenisvolle financiële consequenties daarvan na invoering van het stelsel van leerrechten.

De verwachting dat studenten snel zullen wisselen van opleiding op grond van de kwaliteit lijkt een overschatting van de werkelijkheid, aangezien nog een heleboel andere factoren meespelen in hun keuze voor een bepaalde opleiding. De leden van de ChristenUnie-fractie en SGP-fractie hadden liever gezien dat de regering eerst werk had gemaakt van het goed onderling aan laten sluiten van de opleidingen, zowel programmatische als inhoudelijk en het bevorderen van een goed functionerend kwaliteitsbeleid van instellingen. Ook bij de huidige bachelor-master structuur, waarvoor goede overstapmogelijkheden van minstens zo groot belang zijn, is de onderlinge aansluiting nog onvoldoende.

Ik verwijs deze leden naar het antwoord dat ik op een soortgelijke vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en de SP heb gegeven.

2. Vraagsturing onderwijs

De leden van de CDA-fractie constateren dat die mogelijkheden voor studenten om opleidingen met elkaar te vergelijken en om van opleiding, c.q. instelling te veranderen ook thans reeds bestaan, onafhankelijk van het voorliggende wetsvoorstel. Ook constateren deze leden dat studenten die enkele maanden na hun inschrijving bij een opleiding overstappen naar een andere opleiding, geconfronteerd worden met het reeds gevorderde onderwijs-programma van die nieuw gekozen opleiding; van hen wordt verwacht dat zij zich zullen aanpassen aan dat programma. De genoemde leden vragen de regering om uit te leggen op grond van welke argumenten het onderhavige wetsvoorstel over leerrechten zal leiden tot meer vraagsturing door studenten; uiteraard kunnen studenten voor het behalen van een minor (of andere onderdelen van hun studie) eventueel voor een andere binnenlandse of buitenlandse instelling kiezen, maar dat konden zij ook reeds onafhankelijk van het voorliggende wetsvoorstel.

De regering gaat er vanuit dat de koppeling tussen het aantal studenten dat leerrechten aanwendt en de rijksbijdrage de instellingen er, meer dan nu het geval is bij de hoge diplomabekostiging, toe zal brengen om rekenschap te geven aan de gerechtvaardigde belangen en behoeftes van studenten. Indien er aan een keuze om elders een opleiding te volgen geen financiële gevolgen worden verbonden, zal de instelling minder geneigd zijn om een student recht te doen dan het geval is wanneer daar (financieel) iets tegenover staat.

Ook vragen deze leden of de invoering van leerrechten, die studenten het recht geeft zich om op een door hen gewenst moment te laten inschrijven (onafhankelijk van het curriculum van de gekozen opleiding), niet het gevaar met zich meebrengt dat opleidingen onder druk komen te staan en zich gaan aanpassen aan het genoemde recht van studenten; bestaat er per consequentie geen spanning tussen dit recht van de student en de kwaliteit van het onderwijsaanbod?

Het blijft aan de instelling om het onderwijsaanbod in samenhang te blijven verzorgen en aan de examencommissie van de instelling om te bepalen of een dergelijk elders gevolgd vak deel uitmaakt van het afsluitend examen. Mobiliteit en keuzevrijheid – zoals we die ook nu al in zekere mate kennen – mogen dan ook niet verward worden met het willekeurig bij instellingen volgen van onderwijsmodules.

Vervolgens merken de leden van de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie op dat, ondanks de verbeteringen op het punt van de onderwijsopslag, het onderwijs door het leerrechtensysteem nog steeds te veel vraag-gestuurd wordt ingericht. Waardoor met name kleine opleidingen van grote wetenschappelijke en maatschappelijke waarde, maar weinig economisch aantrekkelijk, op achterstand worden gezet.

De regering stelt vast dat momenteel de rijksbijdrage die universiteiten en hogescholen ontvangen, al in belangrijke mate gebaseerd is op het aantal studenten en met name hun studieresultaten. Dit is voor instellingen geen reden gebleken om alleen opleidingen aan te bieden waar veel studenten op af komen (en waarvoor weinig kosten gemaakt worden). Zij blijven naar mijn verwachting, mede gegeven de nationale en regionale rol die zij in de kennisinfrastructuur spelen, ook in de toekomst «minder rendabele opleidingen» verzorgen.

In de nieuwe instellingsbekostiging is overigens met de onderwijsopslag voorzien in een instrument waarmee de instelling niet-studentgebonden voorzieningen kan blijven financieren. Als uitsluitend de studentvraag zou

worden gefinancierd, kan dit tot grote fluctuaties in de inkomsten leiden, waardoor een adequate opleidingscapaciteit mogelijk in gevaar komt. De onderwijsopslag kan beleidsinhoudelijk gezien worden als een instrument om een studentonafhankelijke onderwijscapaciteit te garanderen vanuit de bestelverantwoordelijkheid van de overheid, met een bijzonder belang voor opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde die zouden verdwijnen indien alleen sprake is van studentgebonden financiering.

3. Studielink

De leden van de CDA-fractie constateren dat Studielink in de eerste plaats bedoeld is als een standaardisering (vereenvoudiging en afstemming) van administratieve processen van aanmelding en inschrijving. Zij vragen de regering of Studielink in de nabije toekomst ook bedoeld is voor het beschikbaar stellen van meer studie-informatie, en of de genoemde standaardisering dan ook betrekking zal hebben op het aanbod van opleidingen. In dat verband vragen zij bovendien of de genoemde variëteit en uniformiteit, c.q. standaardisering niet op gespannen voet met elkaar staan.

Onverlet de verdere ontwikkelingen rond Studielink zal de Informatie Beheer Groep voorzien in de informatie aan studenten en instellingen over het aantal leerrechten waarover een student beschikt.

Een goed werkend Studielink zou een verdere efficiencywinst bij de instellingen kunnen betekenen, aangezien daarmee het proces van aanmelding en inschrijving fors vereenvoudigd, want geautomatiseerd, wordt. De bedoelde standaardisatie betreft de wijze van inschrijving en daarbij behorende procedures. De onderwijskundige indeling van opleidingen is niet in het geding. Studielink is, voor zover mijn informatie strekt, niet bedoeld om ook studie-informatie te gaan verzorgen.

In het Bestuurlijk Overleg met de VSNU en de HBO-raad op 9 november 2006 is uitgesproken dat gezamenlijk, geïntegreerd en voortvarend wordt gewerkt aan de invoering van leerrechten én Studielink per 1 september 2008. Ik heb de heer In 't Veld gevraagd om in verband met de invoering van Studielink de komende weken een implementatieplan te formuleren.

De leden van de CDA-fractie vragen verder de regering op welke datum duidelijk moet zijn of Studielink gegarandeerd operationeel is voor de taken die zij moet vervullen bij de beoogde invoering van wetsvoorstel per 1 september 2007. Ook vragen deze leden of de regering hun mening deelt dat Studielink alleen gegarandeerd operationeel is, nadat een uitvoeringstoets van Studielink met succes is verlopen.

Studielink is anders dan deze leden opmerken niet nodig om de leerrechtensystematiek in te voeren; het is echter wel gewenst dat ook Studielink per 1 september 2008 operationeel wordt. Dit is zo uitgesproken in het aangehaalde Bestuurlijk overleg op 9 november 2006.

De leden van de GroenLinks-fractie sluiten zich bij deze vragen aan en vragen of er al zicht is op het tijdstip van gereedkomen van het digitaal studentendossier en het in werking hebben van Studielink. Moet de invoering van leerrechten, als het al ingevoerd moet worden, niet pas geschieden als de administratie en digitale hulpmiddelen klaar zijn?

Onverlet de beoogde inwerkingtreding van Studielink per 1 september 2008 is het van belang dat onder meer de toetsing van de vooropleiding van aanstaande studenten in het hoger onderwijs zo veel mogelijk gedigitaliseerd wordt. In dat verband is het streven om op relatief korte termijn

bij de aanmelding en inschrijving in het hoger onderwijs het opsturen van een kopie van het diploma dat is behaald in het voortgezet onderwijs, te vervangen door een digitale toets waarbij de Informatie Beheer Groep in een door haar beheerd register toetst of het desbetreffende diploma daadwerkelijk is geregistreerd.

In het kader van de studiefinanciering, zo constateren de leden van de fractie van D66, wordt nu het collegegeldkrediet ingevoerd. Een dergelijk systeem heeft mogelijk aantrekkelijke kanten wanneer het collegegeld kan verschillen. Maar dat is voor de reguliere bacheloropleidingen niet het geval en voor de masteropleidingen maar ten dele. Kan de regering uitleggen waarom voor een dergelijk systeem van geld rondpompen is gekozen met als consequentie grote kosten bij de instellingen en de IB-groep?

Het collegegeldkrediet is inderdaad een nieuwe voorziening binnen studiefinanciering. Het komt bovenop de al bestaande voorziening. Door dit wetsvoorstel wordt een uitbreiding van van de financiële ruimte voor studenten gerealiseerd waarvan zij desgewenst gebruik kunnen maken. De tegemoetkoming in het collegegeld bestaat uit een lening, waardoor er geen sprake is van het rondpompen van geld. De variabele hoogte van het collegegeldkrediet sluit aan bij de te differentiëren hoogte van het (instellings)collegegeld die met dit wetsvoorstel geïntroduceerd wordt. Zowel in de bachelor- als in de masterfase kunnen studenten nog aanspraak hebben op studiefinanciering zonder over leerrechten te beschikken en dus (gemaximeerd) instellingscollegegeld verschuldigd zijn. Daarnaast sluit de variabele hoogte van het collegegeldkrediet aan bij in het buitenland verschuldigde collegegelden voor studenten die, na realisatie van de voornemens voor meeneembare studiefinanciering, met studiefinanciering in het buitenland gaan studeren.

De uitvoeringslasten voor de Informatie Beheer Groep en de instellingen voor de uitvoering van het collegegeldkrediet zijn overigens beperkt.

4. Uitlooprechten

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom er een wanverhouding bestaat tussen de uitlooprechten, de rechten tegen gemaximeerd collegegeld en de inschrijving aan een tweede universiteit enerzijds en de rijksbekostiging van de instellingen voor het te geven onderwijs anderzijds. Is hier niet sprake van een onderbekostiging van de instellingen, die ten koste zal gaan van de kwaliteit van het onderwijs? Aansluitend vragen de leden van de PvdA-fractie een meer principiële beschouwing over de uitlooprechten. Aan de zijde van de student, zo begrijpen zij, wordt het redelijk geoordeeld enige ruimte te laten voor studievertraging en langer studeren dan de nominale studieduur. Die ruimte wordt kennelijk gegeven in een voortgezet recht op onderwijs tegen een lage prijs. Maar, zo vragen deze leden, welke prikkel biedt het systeem dan nog aan studenten om zich enigszins aan de nominale studieduur te houden?

In uitlooprechten is voorzien, omdat een bacheloropleiding begint met een oriënterende periode om onder meer een definitieve studiekeuze te maken. Dit kan leiden tot uitloop van de studie. Ook in de masteropleiding (eerste inschrijving) is voorzien in een jaar uitloop van de studie en daarmee in het verschuldigd zijn van het wettelijk collegegeld. Deze extra ruimte biedt de mogelijkheid voor studenten om na afronding van een bacheloropleiding een masteropleiding te gaan volgen bij dezelfde of een andere instelling. De aansluiting tussen bachelor- en masteropleidingen en de gewenste verdieping van deze masteropleidingen kunnen immers

tot uitloop leiden. Zij zijn gemotiveerd vanuit specifieke functies die los staan van de studieduur van opleidingen.

Indien het uitlooprecht ook zou worden bekostigd, zou de prikkel bij instellingen om de student tijdig te laten afstuderen, afnemen. Een extra bekostigingsjaar geeft instellingen een prikkel de opleiding precies zolang te laten duren als de student aan leerrechten heeft. Voor een student die eerder klaar is, krijgt de instelling immers minder geld voor de initiële opleiding. De gemiddelde verblijfsduur van studenten in het hoger onderwijs neemt daardoor eerder toe dan af. In het verlengde daarvan zal de prikkel bij studenten om scherpere keuzes bij groei van het aantal leerrechten afnemen en de kwaliteitsimpuls die ten grondslag ligt aan de invoering van leerrechten in het hoger onderwijs, minder sterk zijn. De HBO-raad en VSNU wezen er in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op dat door een uitbreiding van de bekostiging naar de uitlooprechten een instelling waar een student langer studeert, bevoordeeld wordt boven een instelling waar de student binnen de reguliere studieduur zijn getuigschrift behaalt. Uitbreiding van het aantal bekostigde studenten bij een gelijkblijvend hoger onderwijsbudget heeft verder een daling van de prijs per student tot gevolg (verwatering), ongeacht de omvang van de diplomaopslag. Dat betekent dat bij mutaties in de studentenaantallen het ho-budget minder zal toenemen dan nu het geval is (referentieramingsystematiek). De keuze voor een extra bekostigingsjaar en de ruimte die daardoor ontstaat om extra initiële trajecten te volgen, zijn verder strijdig met het uitgangspunt dat werkgevers en werknemers zelf verantwoordelijk zijn voor (de financiering van) deze additionele scholing. Dit zou de prikkel bij werkgevers om middelen in te zetten voor een leven lang leren kunnen wegnemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe zij dit moeten zien in internationaal perspectief? Zij menen immers te weten dat de gemiddelde feitelijke studieduur voor een bachelors, met name aan de Nederlandse universiteiten, beduidend hoger ligt dan in het buitenland en vragen de regering wat zij daaraan denkt te doen.

De regering meent dat met de invoering van leerrechten de studenten en instellingen een grotere verantwoordelijkheid hebben, mede vertaald in financiële kaders, zodat studenten binnen de nominale studieduur afstuderen. Dit laat onverlet andere inspanningen zoals de VSNU die bijvoorbeeld in haar recent uitgebrachte pamflet heeft verwoord over betere studiebegeleiding.

Is het, zo vervolgen deze leden, anderzijds zo dat wanneer een student zijn uitlooprechten inzet voor inschrijving in bijvoorbeeld het vijfde of zesde jaar, de instelling hiervoor geen bekostiging meer ontvangt? En is hiervoor de reden dat de instelling geacht wordt bij studie-uitloop de feitelijke onderwijsinspanning reeds in eerdere jaren verricht (dan wel «opgespaard») te hebben?

Wanneer een student een uitlooprecht aanwendt, ontvangt een instelling geen instellingsbekostiging, gegeven de bekostiging die gepaard is gegaan met de inzet van leerrechten gedurende de nominale duur van de opleiding. De beedspraak dat een instelling dus middelen kan hebben «opgespaard» in deze jaren is herkenbaar. Overigens ontvangt de instelling een beperkte diplomaopslag, wanneer hij de student een graad heeft verleend.

5. Raulinvergoeding

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat de Raulinvergoeding bezwaarlijk kan worden afgeschaft, als er nog geen aanvaardbaar alternatief bestaat. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is uitgebreid gesproken over het handhaven en evalueren van de Raulinvergoeding. Staatssecretaris Rutte heeft toegezegd alternatieven voor een gefaseerde afbouw te bezien. Zij vragen de regering of reeds informatie beschikbaar is over dit toegezegde voorstel.

In mijn brief van 4 oktober 2006 (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 387, nr. 84) heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de oplossing die ik met de instellingen ben overeengekomen. Als oplossing stel ik, na overleg met de VSNU en HBO-raad, de instellingen structureel een budget ter beschikking waarmee zij activiteiten kunnen ontplooiën om de Raulinstudenten in de toekomst aan zich te kunnen blijven binden. Het budget bedraagt in 2007 € 2 miljoen, in 2008 € 4 miljoen en vanaf 2009 structureel € 5,5 miljoen. Voor achtergronden en een precieze uitwerking van deze oplossing verwijs ik naar de bovengenoemde brief. Voor EU-studenten geldt dat zij net als Nederlandse studenten gebruik kunnen maken van het collegegeldkrediet. Op deze wijze wordt een voor alle betrokkenen passende oplossing gerealiseerd.

6. Profileringsfonds en overheidsbeurzen voor landelijke organisaties

De leden van de CDA-fractie constateren dat hier twee verschillende onderwerpen aan de orde zijn: het profileringsfonds van de instellingen en overheidsbeurzen voor landelijke organisaties. Wat die beurzen betreft stellen de genoemde leden aan de regering de volgende vraag: wordt het aantal van de genoemde twintig beschikbare beurzen ten volle benut, en kan de regering informatie geven over welke organisaties die beurzen thans zijn verdeeld?

In het studiejaar 2005–2006 en het lopende studiejaar 2006–2007 is aan rond de drieëntwintig organisaties een (gedeeltelijke) beurs verstrekt.

Studiejaar 2006–2007 Naam Organisatie	Volg-Nr	Studiejaar 2005–2006 Naam Organisatie
Landelijke Kamer van Verenigingen	1	CDJA
Ichtus Landelijk Verenigde Christenstudenten	2	Dwars, GroenLinkse Jongerenorganisatie
ELSA the Netherlands	3	ELSA International
Integrand Nederland	4	ELSA the Netherlands
Dwars, GroenLinkse Jongerenorganisatie	5	ESN Nederland
Stg. Anderwijs onderwijs van A tot Z	6	Ichtus Verenigde Evangelische Studentenbeweging
Studentenver. v. Intern. Betrekkingen	7	Integrand Nederland
Rood jongeren in de SP	8	Jonge Democraten
Perspectief Christenunie jongeren	9	Jonge Socialisten in de PvdA
Stg. Landelijk Overleg Fracties	10	Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie
Landelijk Studenten Rechtsbureau	11	K.N.P.S.V
L H U M P (milieu platform)	12	L H U M P (milieu platform)
Jonge Socialisten in de PvdA	13	Landelijk Studenten Rechtsbureau
Ned. Jeugdbond v. Natuurstudie	14	Landelijke Kamer van Verenigingen
Jonge Democraten	15	Ned. Jeugdbond v. Natuurstudie
Kon. Nederl. Pharmac. Stud Ver. (K.N.P.S.V)	16	Nederlands Instituut van Psychologen
ESN Nederland	17	Perspectief Christenunie jongeren
Stichting AIESEC Nederland	18	Rood jongeren in de SP
Stichting Jason	19	Stg. Anderwijs onderwijs van A tot Z
Christen Democratisch Jongeren Appèl CDJA	20	Stg. Landelijk Overleg Fracties
Jongeren Organisatie Vrijheid en Democratie (JOVD)	21	Stichting AIESEC Nederland
Nederlands Instituut van Psychologen	22	Stichting Studenten Overleg Medezeggenschap
Studentensport Nederland	23	Studentensport Nederland
	24	Studentenver. v. Intern. Betrekkingen

Wat het profileringsfonds betreft vragen de leden van de CDA-fractie of bestuurlijke activiteiten van studenten in lokale en regionale politieke partijen of politieke jongerenorganisaties, en andere vormen van vrijwilligerswerk ook onder de bedoelde bijzondere omstandigheden van artikel 7.51, lid 5, kunnen vallen.

Het komt voor dat bestuursleden van een lokale of provinciale politieke jongerenorganisatie financiële ondersteuning bij hun instelling krijgen. Het past bij de ruimte die ik geef aan instellingen om hun eigen beleid aangaande ondersteuning van actieve studenten te bepalen en deze ondersteuning te laten vallen onder de bijzondere omstandigheden zoals zij die in het kader van het profileringsfonds kunnen bepalen.

De leden van de fractie van D66 vragen of een student er voor kan kiezen om in het tweede jaar van zijn bachelorstudie een bestuursfunctie te bekleden bij een studievereniging zonder zijn leerrechten te benutten. Tevens vragen deze leden naar de gevolgen voor studiefinanciering.

Een student die over leer- en uitlooprechten beschikt, moet deze altijd aanwenden, tenzij er sprake is van de bijzondere omstandigheden bedoeld in artikel 7.51. Hij behoeft daarbij geen beroep te doen op het profileringsfonds zelf. Een student kan alleen voorafgaand aan de aanwending van een nieuw leer- of uitlooprecht, en dan uitsluitend in bijzondere omstandigheden, aangeven dat er geen leerrecht wordt aangevend. Dit is in de WHW expliciet gemaakt in artikel 7.42i, tiende lid, tweede volzin. Indien de student wel ingeschreven wil blijven, is hij het instellingscollegegeld verschuldigd; het ligt in de rede dat de instellingen bij het bepalen van de omvang van het desbetreffende instellingscollegegeld rekening houden met bijvoorbeeld het vervullen van een bestuursfunctie. Zij kunnen een instellingscollegegeld vragen van minimaal 0 euro.

Indien de student in de hiervoor beschreven omstandigheden voor een voltijdse opleiding ingeschreven is en blijft, behoudt hij zijn aanspraak op studiefinanciering.

Een student kan er in andere dan deze omstandigheden dus niet voor kiezen om geen leerrechten aan te wenden (als hij er over beschikt). Een student kan er wel voor kiezen om zijn inschrijving te beëindigen. Het beëindigen van de inschrijving in het geval van het volgen van een stage lijkt daarbij niet zinvol, aangezien in de onderwijs- en examenregeling bepaald kan zijn dat een stage alleen meetelt voor het verlenen van de graad wanneer een student is ingeschreven. Is hij wel ingeschreven, dan heeft hij het recht op goede stagebegeleiding. Hetzelfde geldt voor het schrijven van een scriptie. Aan een inschrijving zijn tenslotte rechten verbonden. Het gaat daarbij om de basisrechten van de student zoals het volgen van het bekostigde onderwijs van de instelling en het recht op gebruikmaking van de faciliteiten die de instelling verder nog biedt. Zonder inschrijving heeft de student jegens de instelling geen rechten noch recht van spreken.

7. Bekostigingssystematiek

De leden van de CDA-fractie vragen of de bekostiging van de instellingen per jaar, bijvoorbeeld van 1 oktober tot 1 oktober van het volgende jaar, gebeurt. De genoemde leden stellen deze vragen mede naar aanleiding van de motie-Joldersma (stuk nr. 41), waarin de regering wordt verzocht «leerrechten en de daarbij behorende bekostiging pas daadwerkelijk in te voeren wanneer de administratieve processen op orde zijn».

De rijksbijdrage aan universiteiten en hogescholen vanwege het verzorgen van geaccrediteerde bachelor- en masteropleidingen wordt in de nieuwe systematiek gebaseerd op:

- a. het aantal studenten dat leerrechten aanwendt in de peilperiode gewogen naar onderscheiden bekostigingsniveaus,
- b. de diplomaopslag, waarvan de omvang wordt gesteld op 25 procent van de leerrechten die een student heeft aangewend om een bachelor- of masteropleiding te volgen bij de instelling die een graad verleent, mits dit is geschied uiterlijk drie jaar nadat het laatste leerrecht is verbruikt aan die instelling, en
- c. de onderwijsopslag.

Deze rijksbijdrage wordt als één bedrag (lump sum) toegekend en uitgekeerd in een begrotingsjaar, dat gelijk is aan een kalenderjaar. Van dat toegekende bedrag maakt in voorkomende gevallen ook de bijdrage vanwege onderzoek, ontwerp en ontwikkeling en de uitvoering van de wettelijke taken van academische ziekenhuizen deel uit.

De genoemde peilperiode staat los van het begrotingsjaar en ook van de collegeldperiode waar deze leden naar verwijzen.

- De collegegeldperiode loopt van 1 september tot 31 augustus. Dit is de periode waarop de indexering van het collegegeld betrekking heeft: deze indexering geschiedt elk jaar op basis van de consumentenprijsindex. Anders gezegd wordt jaarlijks het in de collegegeldperiode verschuldigde wettelijk collegegeld opnieuw bepaald.
- De peilperiode is de periode van 1 oktober voorafgaand aan het begrotingsjaar tot 1 oktober van het jaar daaraan voorgaand. Over deze peilperiode telt de Informatie Beheer Groep, op basis van de (ook nu al) in het Centraal register inschrijvingen hoger onderwijs (CRI-HO) opgenomen gegevens, het aantal studenten dat een leerrecht aanwendt en het aantal verleende graden. Als het begrotingsjaar 2010 is, dan is de peilperiode van 1 oktober 2008 tot 1 oktober 2009.
- Het begrotingsjaar is het kalenderjaar en betreft de periode waarop een begroting inzake inkomsten en uitgaven van een instelling zich richt.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de genoemde administratieve processen van de instellingen extra administratieve lasten met zich mee zullen brengen, en dat bij de instellingen grote bezorgdheid bestaat omtrent de voorbereidingen om het wetsvoorstel te implementeren. Deze leden vragen de regering of al bekend is welk systeem zal worden gekozen dat administratief zo eenvoudig mogelijk is.

De regering deelt niet de mening van deze leden dat er sprake is van extra administratieve lasten vanwege invoering van leerrechten. De Informatie Beheer Groep beheert ook nu al het Centraal register inschrijvingen hoger onderwijs, waarin de gegevens over studenten zijn opgenomen die de basis vormen voor het bepalen van het aantal leerrechten en daarmee voor de bekostigingsgevolgen van deze inschrijving. Instellingen en de Informatie Beheer Groep wisselen al sinds jaar en dag elektronisch gegevens uit over studenten.

De instellingen zijn in oktober 2006 geïnformeerd over de aanpassingen in de gegevensuitwisseling tussen de instellingen en de Informatie Beheer Groep vanwege de leer- en uitlooprechten per student als toevoeging aan de al bestaande gegevensuitwisseling inzake studentgegevens.

Bovendien vragen de leden van de CDA-fractie welke zin het heeft het moment van inschrijving voor studenten vrij te laten, terwijl de collegegeldperiode en het bekostigingsjaar van de instellingen daar niet parallel

mee lopen. Waarom is niet gekozen voor twee officiële data van inschrijving die wettelijk worden vastgesteld.

In reactie op een eerdere vraag van deze leden heb ik een uiteenzetting gegeven over het onderscheiden belang van het begrotingsjaar en de collegegeldperiode. Deze staan los van het studiejaar, de periode tussen twee zomervakanties.

Ik acht het gelet op de bestuurlijke verhoudingen en autonomie van instellingen niet juist wanneer er door de overheid bepaalde instroommomenten zijn. Een instelling kan hieraan via de onderwijs- en examenregeling en de door haar op te stellen procedurele regels inzake inschrijving zelf vorm aangeven, afhankelijk van de organisatie en flexibiliteit van het onderwijsaanbod zoals een universiteit of hogeschool dat wil verzorgen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een reactie op de mededeling in de brief van de VSNU aan de Eerste Kamer (14 juli jl.), dat de invoering van de leerrechten de instellingen eenmalig vijftien miljoen euro en structureel eenentwintig miljoen euro per jaar zal kosten. Omdat de administratieve lasten van de instellingen zullen toenemen, mede gezien het recht van studenten om zich op een door hen gekozen moment te laten in- en uitschrijven, vragen deze leden de regering of de financiële tegemoetkoming van de overheid aan de instellingen toereikend zal zijn.

In de motie van het lid van de Tweede Kamer Tichelaar (Tweede Kamer, 2005–2006, 30 387, nr. 44) is verzocht om incidenteel 15 miljoen euro beschikbaar te stellen aan de betrokken instellingen voor de incidentele kosten vanwege de invoering van de leerrechten voor de instellingen. Dit zijn de incidentele kosten die zijn genoemd in het rapport Berenschot over administratieve lasten vanwege invoering van leerrechten.

Deze incidentele middelen zijn bij de Voorjaarsnota aan de universiteiten en hogescholen beschikbaar gesteld als onderdeel van de extra investering voor de verdere versterking van de kenniseconomie en het innovatieve vermogen van Nederland. Het is aan elk van de instellingen zelf om te bepalen welk deel van deze middelen zij in welk jaar vanwege activiteiten gericht op invoering van leerrechten zullen aanwenden. Vanaf 2006 vindt een structurele verhoging plaats van het macrobudget voor het hoger onderwijs. Voor het wo bedraagt de verhoging voor 2006 € 2,4 miljoen, voor 2007 € 5,4 miljoen, voor 2008 € 12,4 miljoen, voor 2009 € 27,9 miljoen en vanaf 2010 € 55,5 miljoen per jaar. Voor 2007 bedraagt de verhoging voor het hbo € 37,3 miljoen, voor 2008 € 53,7 miljoen, voor 2009 € 82,5 miljoen en vanaf 2010 € 117,2 miljoen per jaar.

De regering heeft er daarmee voor gekozen om de desbetreffende middelen onderdeel te maken van de rijksbijdrage, die naar eigen inzicht van een instellingsbestuur besteed kan worden.

Een student kan besluiten zich te laten uitschrijven voor een aantal maanden, bijvoorbeeld omdat hij alleen nog één of twee werkstukken en een scriptie moet schrijven of omdat hij voor een langere periode een stage volgt. Weliswaar heeft hij gedurende die maanden geen recht op studiefinanciering, maar hij bespaart wel een aantal maanden leerrechten en collegegeld. Ter voorkoming van dit strategisch gedrag van studenten, die een nadelige uitwerking kan hebben in de rijksbekostiging van de instellingen, vragen de genoemde leden de regering of het mogelijk en/of gewenst is bij de invoering van het wetsvoorstel de regels voor de uitschrijving door studenten aan te scherpen.

De regering acht het niet mogelijk of gewenst om het studenten te verbieden om hen moverende redenen de inschrijving te beëindigen, zoals zij dat ook nu al kunnen doen. De regering wijst erop dat studenten in de systematiek van studiefinanciering ook een aanleiding kunnen zien zich uit te schrijven (om maanden prestatiebeurs te besparen en/of de schuld te beperken); de ervaring leert dat van deze mogelijkheid geen gebruik wordt gemaakt. De regering heeft geen aanleiding te veronderstellen dat hier nu massaal wel gebruik zal worden gemaakt, zoals nader uiteengezet bij de beantwoording van soortgelijke vragen over de zogenoemde maandsystematiek.

Ik ben reeds eerder ingegaan op het amendement van de leden Joldersma en Tichelaar bij het wetsvoorstel Rechtspositie studenten en raden van toezicht op grond waarvan nadere regels gesteld kunnen worden inzake in- en uitschrijving, indien uit analyse of evaluatie blijkt dat oneigenlijk gebruik van in- en uitschrijving wordt gemaakt of er onbedoelde negatieve effecten voortkomen uit de flexibele mogelijkheden tot in- en uitschrijving.

Ook vragen deze leden van de CDA-fractie of in het overleg met de instellingen gesproken is (of alsnog gesproken kan worden) over de mogelijkheid dat een instelling met studenten een intentieovereenkomst sluit, inhoudende dat van een student die zich inschrijft redelijkerwijs verwacht mag worden dat hij zijn leerrechten gedurende een heel jaar aan de desbetreffende instelling inzet.

Gelet op de bepaling in het wetsvoorstel dat een student zich inschrijft bij een opleiding tot hij zich uitschrijft in plaats van zich inschrijft voor een onderdeel daarvan per studiejaar, gaat de regering er vanuit dat de student zich ook wel bewust is van het gevolg van deze keuze. Namelijk dat hij kiest voor deelname aan een kennisgemeenschap waar hij geacht wordt serieus deelgenoot van te zijn om hoger onderwijs te volgen, in al haar facetten. Inschrijving bij een opleiding impliceert voor de regering dus meer dan inschrijving voor enkel een heel jaar.

De overheid heeft in dit verband niet met de instellingen en studentenorganisaties gesproken over de mogelijkheid van de door de leden genoemde intentieovereenkomst inzake de wederzijdse binding van instellingen en studenten en de rechten en plichten die van een inschrijving uitgaan.

Wat betreft de financiering van het hoger onderwijs willen de leden van de PvdA-fractie nog graag weten of het correct is dat bij de berekening van de huidige macro-budgetten voor universiteiten, respectievelijk hogescholen, alle ingeschreven studenten van de instellingen worden meegeteld tegen het vigerende bedrag per student? Dus ook de vijfde-, zesde-, zevende-, enz. enz.-jaars studenten voor zover zij op 1 oktober ingeschreven staan en het collegegeld hebben voldaan, dit in weerwil van het feit dat bij het verdelingssysteem van het macrobudget over de instellingen deze uit de studieduur lopende studenten niet worden meegeteld?

Bij het vaststellen en bijstellen van de macrobudgetten in de begrotingswetten wordt in beginsel rekening gehouden met de ontwikkeling in de verwachte en gerealiseerde studentenaantallen in het hoger onderwijs. Dit staat los van de huidige verdelingssystematiek voor de universiteiten waarbij het niet uitmaakt welke daadwerkelijke onderwijsinspanning een instelling levert: de rijksbijdrage wordt, voor zover het studenten betreft, gebaseerd op het aantal eerstejaars studenten bij een instelling en het aantal verleende graden (ongeacht het aantal jaren dat een student studeert om deze graad te verkrijgen).

Tevens vragen deze leden welk deel van het macrobudget van de universiteiten, respectievelijk van de hogescholen, zijn basis vindt in studenten die de nominale studieduur reeds overschreden hebben, en welke bedragen bij deze delen horen? Daarbij willen zij weten of de regering voornemens is de macro-budgetten van universiteiten en hogescholen op peil te houden door voor deze «vervuiling» geen correctie toe te passen. Is het, zo vragen deze leden, daarom zo dat een jaar leerrecht in de bekostiging zal worden omgewisseld tegen een hoger bedrag dan het huidige «bedrag per student» dat immers door de vele overjarige studenten in de macro-budgetten verwaterd is. En komt daarmee het bedrag aan rijksbijdrage voor een jaar onderwijsinspanning van de instelling niet aanzienlijk dichter bij de reële kostprijs?

De invoering van de leerrechtensystematiek geschiedt budgettair neutraal per instelling en per hele sector (wo en hbo). Onderdeel van de instellingsbekostiging is de onderwijsopslag, waarmee de bedoelde budgettair neutrale overgang invulling krijgt. Bij de ijking van deze onderwijsopslag wordt rekening gehouden met nadere overgangsmaatregelen in verband met onder meer de invoering van de bachelor-masterstructuur in het wo.

Nadat de overgangperiode is verstreken, zal de prijs per leerrecht zoals verdeeld via het bekostigingsmodel naar verwachting inderdaad toenemen en de bedoelde verwatering verminderen. In de bedoelde overgangperiode hebben, gegeven het overgangsrecht in het wetsvoorstel, studenten die aan de relevante voorwaarden voldoen de volledige aanspraak op leerrechten gekregen ongeacht hun inschrijvingshistorie en zijn er daardoor meer studenten met leerrechten dan in de stabiele situatie.

Meer in algemene zin tonen de leden van de PvdA zich bezorgd over het feit dat wederom een onderscheid is aangebracht tussen de periode waarvoor het leerrecht wordt ingezet (maanden) en die waarover aan de instelling bekostiging wordt verstrekt (jaren). Ten principale vragen deze leden de opvatting van de regering over het feit dat door deze systematiek wederom het verband tussen de omvang van de bekostiging en de omvang van de onderwijsprestatie van de instelling is losgelaten.

Met de beoogde systematiek is een afgewogen keuze gemaakt om de inzet van leerrechten in belangrijke mate bepalend te laten zijn voor de omvang van de rijksbijdrage die een instelling ontvangt. Het maakt dus uit hoelang een student bij een instelling studeert alvorens een graad te behalen, iets wat momenteel in de systematiek die voor het berekenen van rijksbijdrage die universiteiten momenteel ontvangen niet relevant is.

De Tweede Kamer heeft daarbij nadrukkelijk gekozen voor de mogelijkheid dat een student die een leerrecht heeft ingezet (met behorende bekostigingsgevolgen), zich tussentijds kan uitschrijven en daardoor niet het gehele resterende leerrecht kwijt is. Het bepalen van de rijksbijdrage op basis van het daadwerkelijke aantal inschrijvingsmaanden van een student met leerrecht is technisch weliswaar mogelijk gelet op de in het CRI-HO bekende gegevens, maar door de Tweede Kamer afgewezen. En naar mijn mening terecht aangezien de keuze voor bekostiging per jaar het voor de instellingen mogelijk maakt om afgewogen keuzes en meerjarige keuzes te maken over inzet van mensen en middelen. Wanneer uitgaan wordt van leerrechten per maand in plaats van per jaar, zou sprake kunnen zijn van een financieel instabiele situatie die geen recht doet aan het belang van het publieke bekostigde hoger onderwijs voor de Nederlandse kenniseconomie.

Begrepen deze leden het goed, zo vragen zij, dat indien een student zich heeft ingeschreven bij een universiteit of hogeschool en zijn leerrecht inzet, de instelling een jaar rijksbekostiging ontvangt, ook wanneer de student zich na één of twee maanden weer uitschrijft? En in welke mate kan dit leiden tot dubbele bekostiging wanneer de student zich vervolgens bij een andere instelling inschrijft, om bijvoorbeeld zes maanden later wederom van studie te veranderen?

De constatering van deze leden is terecht, namelijk dat inzet van een leerrecht bij een instelling tot bekostiging leidt. De regering heeft een verfijning van deze systematiek overwogen. Van deze verfijning is afgezien mede gelet op de uitspraak in de Tweede Kamer dat bekostiging per maand niet opportuun is, en gelet op de uitvoeringsconsequenties.

De overheid zal goed in de gaten houden of en in hoeverre instellingen en studenten misbruik en oneigenlijk gebruik maken van de mogelijkheden die wet- en regelgeving bieden. Mochten instellingen of studenten misbruik of oneigenlijk gebruik maken van (elementen van) de gekozen systematiek, dan zullen gepaste maatregelen worden getroffen in de sfeer van de instellingsbekostiging. Dit naast de eerder genoemde mogelijkheid om nadere regels te stellen inzake in- en uitschrijving.

Verder hebben de leden van de VVD-fractie gezien dat het veld (de VSNU en de HBO-raad) beide (deels om verschillende redenen) veel moeite hebben met het feit dat de bekostiging aan de instellingen twee maal per jaar wordt uitgekeerd, terwijl de studenten eenmaal per jaar hun leerrechten krijgen (en dan nog maximaal 9 maal kunnen wisselen). Ook organisaties van studenten hebben veel kritiek. Het is de vraag of deze kritiek (betreffende het feitelijk beperken van de studiefinanciering) geheel terecht is: Nederlandse studenten betalen relatief nog altijd weinig voor hun studie.

De bekostiging van het aantal studenten wordt, anders dan de VSNU en de HBO-raad lijken te suggereren, gebaseerd op een eenmalige telling van het aantal studenten en wordt per jaar bepaald. Op de mogelijkheid tot tussentijdse uitschrijving ben ik elders in deze memorie ingegaan en heb ik aangegeven de beeldvorming door de instellingen op dit punt geheel niet te delen.

Tot slot wijs ik op het nut en de noodzaak van de keuzes om tot afbakening van de overheidsverantwoordelijkheid over te gaan: de overheid wil zich verantwoordelijk weten voor de bekostiging van één bachelor- en één masteropleiding (daarna is de student zelf aan zet).

De leden van de GL-fractie sluiten zich voor het grootste deel aan bij de bovenstaande vragen van de CDA- en PvdA-fracties. Zij delen de opvatting van de regering dat de financiering van universiteiten moet veranderen. Zij willen met de staatssecretaris de discussie wel aan over een wijze van financiering van het hoger onderwijs die gebaseerd is op de bijdragen van dit onderwijs aan de emancipatieontwikkelingsmogelijkheden van jong talent, aan de maatschappelijke meerwaarde, aan de verhoging van de kwaliteit van de (kennis)economie, de (gezondheids-) zorg, de humaniteit of welk essentieel terrein van menselijk of maatschappelijk leven. Bovendien zijn zij ook nog wel aanhanger van de intrinsieke waarde van denken, wetenschap en onderzoek. De leden van de SP-fractie menen dat de staatssecretaris heeft gekozen voor een ingewikkeld financieringssysteem. Zij leggen hem het volgende voorbeeld voor: stel dat een student bij een andere universiteit collegegeld heeft betaald en deze instelling voor die student van de overheid bekostiging heeft ontvangen. Kan in dat geval de situatie ontstaan dat een student geen

collegegeld betaalt en de universiteit ook van de overheid geen bekostiging ontvangt?

De mogelijkheid voor studenten om een tweede studie te volgen, naast het volgen van een opleiding waarvoor een student leerrechten aanwendt, blijft bestaan. In de desbetreffende systematiek van inschrijving verandert door dit wetsvoorstel niets. De student kiest er voor om bij een opleiding van eerste voorkeur zijn leerrechten aan te wenden, hetgeen via de instelling aan de Informatie Beheer Groep kenbaar wordt gemaakt. In voorkomende gevallen schrijft een student zich, al dan niet bij dezelfde instelling, ook in bij een tweede opleiding (waar dus geen leerrechten worden aangewend). Anders gezegd, de Informatie Beheer Groep is al de instantie waar geregistreerd wordt welke keuzes de student maakt.

Een instelling ontvangt geen rijksbijdrage vanwege deze tweede inschrijving en een student is daarvoor geen collegegeld verschuldigd.

De leden van de SP-fractie vragen of de staatssecretaris het gevaar van scheefloop in de financiering voor studies ziet, die veel studenten hebben die bijvakken volgen. De leden van de fractie van GroenLinks sluiten zich bij deze en voorgaande vraag aan.

In aanvulling op het hiervoor gegeven antwoord kan worden opgemerkt dat het aan de instellingen is om onderling tot eventuele kostenverrekening over te gaan. Op dit moment komt dit ook voor en maken instellingen onderling afspraken over compensatie.

Daarnaast vragen de leden van de fracties van de CU en de SGP naar het draagvlak in het veld met betrekking tot de wijziging van jaarlijkse leerrechten in de mogelijkheid tot maandelijks verrekening en vragen zij de regering naar de consequenties ten aanzien van de uitvoeringslasten.

De VSNU en de HBO-raad hebben in het Bestuurlijk Overleg van 26 oktober 2006 aangegeven voortvarend mee te zullen werken aan de invoering van leerrechten per 1 september 2008. Daarbij is afgesproken dat over de inhoudelijke vormgeving en de door de VSNU en de HBO-raad geconstateerde knelpunten nader overleg wordt gevoerd, gericht op spoedige oplossingen daarvan.

De leden van de fracties van de CU en SGP vragen of de regering onderschrijft dat de veelheid aan soorten leerrechten en te hanteren collegegeldtarieven de zaak erg ingewikkeld maken om bij te houden voor de onderwijsinstellingen.

De Informatie Beheer Groep houdt voor de instellingen bij of een student nog over leer- of uitlooptrechten beschikt en daar alsdan het wettelijk collegegeld verschuldigd is. Het is daarbij voor een instelling niet relevant waarom een student nog aanspraak op leerrechten heeft.

De leden van de fracties van de CU en SGP vragen verder wat de rol van de Informatie Beheer Groep is bij de invoering van leerrechten en het collegegeldkrediet en of deze rol bekend is bij de instellingen.

De Informatie Beheer Groep heeft een essentiële rol bij de invoering van leerrechten en het collegegeldkrediet. De Informatie Beheer Groep:

- bepaalt en registreert de leer- en uitlooptrechten en informeert studenten hierover;
- communiceert met studenten en instellingen in verband met de deelname aan het hoger onderwijs nu met name bij de aanmelding voor een studie;

- geeft voorlichting over de nieuwe systematiek en de gevolgen daarvan voor de student;
- beheert het Centraal register inschrijvingen hoger onderwijs (CRI-HO) als (enige) basis voor de bekostigingsgegevens en daarmee ook voor de inschrijvingshistorie van studenten; en
- stelt de hoogte van het collegegeldkrediet vast.

Vanzelfsprekend verricht de Informatie Beheer Groep naast deze activiteiten nog allerhande andere activiteiten, zoals de uitvoering van de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en andere activiteiten vanwege de WHW, zoals het beheer van het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO).

De instellingen zijn over over deze activiteiten in verband met de invoering van leerrechten en het collegegeld geïnformeerd via een brief van 22 juli 2006. De daarbij verstrekte informatie is bij brief van 6 oktober 2006 in voorkomende gevallen geactualiseerd aangereikt.

8. Koppeling leerrecht aan duur opleiding

De leden van de PvdA-fractie en daarbij aangesloten de leden van de fractie van GroenLinks menen dat het voor de hand zou liggen een leerrecht ten principale te koppelen aan het individu: de overheid verleent de burger een bepaald leerrecht, dat is een recht op hoger onderwijs tegen een lage (gesubsidieerde) prijs. Dit recht zou eventueel kunnen worden gedifferentieerd op grond van de hoeveelheid bekostigd onderwijs die iemand reeds gevolgd heeft (bijvoorbeeld havo versus vwo), en men kan ook bepaalde doelgroepen meer leerrechten geven om hun emancipatie te ondersteunen (bijvoorbeeld mbo-doorstromers). De regering heeft de omvang van het toe te kennen leerrecht echter gekoppeld aan de duur van de opleiding waarvoor men aanvankelijk inschrijft, dus hbo-bachelor, wo-bachelor, wo-master of hbo-master. Deze leden vragen wat de reden hiervoor kan zijn, te meer daar deze keuze als sequeel heeft dat allerlei ingewikkelde regelingen moeten worden getroffen om de differentiatie in studieduur te accommoderen, studie-uitloop te faciliteren en fraude te voorkomen.

De reden om het aantal leerrechten te koppelen niet aan het individu maar aan de studielast van opleidingen is om recht te doen aan de duur van opleidingen die in het Nederlandse hoger onderwijs verschilt. Het binaire stelsel en de daarin aangeboden bachelor- en masteropleidingen met hun uiteenlopende studielast zijn uitgangspunt geweest bij de inrichting van de leerrechtensystematiek. De aard en organisatie van het Nederlandse hoger onderwijs werken op deze manier door in de leerrechtensystematiek. De regering heeft daarbij rekening willen houden met de mogelijkheden die een student met een functiebeperking heeft om te studeren, en met de arbeidsmarktproblematiek in enkele specifieke sectoren.

Het is een aantrekkelijke gedachte om elke student een gefixeerd aantal leerrechten te geven. Het is echter niet goed mogelijk om te bepalen welk aantal dit zou moeten zijn. Indien gekozen wordt voor bijvoorbeeld vier jaar, is een uitzonderingsmaatregel nodig om de masteropleidingen met een hogere studielast recht te doen. Als het maximale aantal leerrechten wordt verstrekt zodat de student geen enkele belemmering in zijn keuzen en studiegedrag ervaart, zou elke student acht leerrechten ontvangen, wat veel meer is dan het overgrote deel van de studenten nodig heeft. Gelet op de afbakening van de overheidsverantwoordelijkheid voor het financieren van hoger onderwijs acht de regering het ongewenst om geen rekening te houden met de studielast van de opleidingen en alle studenten een gelijk aantal leerrechten te verstrekken.

Bij uitlooptrechten is er ongeacht de duur van de opleiding sprake van één uitlooptrecht zowel bij de bacheloropleiding als bij de masteropleiding. Van een ingewikkelde regeling is dan ook naar mijn mening geen sprake.

Mede door deze keuze van de regering zijn de toepassing van het profijtbeginsel en de confrontatie van de student met de werkelijke kosten van zijn onderwijs, naar het inzicht van deze leden verder weggeraakt dan ooit. Wat, zo vragen de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks, is de opvatting van de regering hierover en hoe denkt zij de noodzakelijke versterking van de private financiering in het hoger onderwijs de komende jaren te versterken bij het voorliggende systeem.

Met de invoering van de leerrechten wordt de overheidsverantwoordelijkheid voor bekostiging van het hoger onderwijs helder afgebakend. Na de invoering van leerrechten weet de overheid zich verantwoordelijk voor het financieren van één bachelor- en één masteropleiding. De student kan deze opleidingen gegeven zijn leer- en uitlooptrechten volgen tegen het wettelijk collegegeld. De studenten die niet aan de desbetreffende vereisten voldoen, dienen het instellingscollegegeld te betalen. In de instellingsbekostiging is overigens een heldere relatie gelegd tussen studenten met leerrechten en bekostiging en wordt er geen rijksbijdrage verstrekt vanwege studie door studenten zonder leerrechten.

Nu is enkel bepaald dat studenten onder de 30 het wettelijk collegegeld verschuldigd zijn, en ouderen het instellingscollegegeld. Tevens is er geen enkele relatie tussen het aantal gevolgde studies en de studieduur en de instellingsbekostiging.

De regering meent dat met deze keuzes het profijtbeginsel op een meer evenwichtige wijze dan nu het geval is, vormgegeven en aangescherpt is en voor alle betrokkenen helder is wat de prijs van het volgen van hoger onderwijs is.

Meer in technische zin vragen de leden van de PvdA-fractie en van de fractie van GroenLinks of zij het juist zien dat de omvang van het individuele leerrecht in eerste instantie gekoppeld is aan de nominale duur van de studie waarvoor de student inschrijft.

De precieze omvang van het aantal leerrechten behorend bij een opleiding is afhankelijk van de studielast van de desbetreffende opleiding. De aanspraak op bekostigd onderwijs is daardoor bij aanvang van een hbo-bacheloropleiding vier jaren en bij de aanvang van een wo-bacheloropleiding drie jaren. Bij aanvang van een masteropleiding heeft de student leerrechten corresponderend met de studielast van de desbetreffende opleiding. Voor masteropleidingen geldt dezelfde systematiek als voor de bacheloropleidingen, waarbij sprake is van een aanspraak voor een periode van tussen de één en vier jaren afhankelijk van de studielast van de opleiding. Deze studielast is opgenomen in de artikelen 7.4a, 7.4b en 18.20 van de WHW en in het Uitvoeringsbesluit WHW. Bij de verlengde technische opleidingen is dus sprake van twee en bij de medische opleidingen in het wo veelal van drie leerrechten.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie – en daarbij aangesloten de leden van de fractie van GroenLinks – of er een verband is tussen de vormgeving van de leerrechten en de lopende experimenten met selectie aan de poort en collegegelddifferentiatie.

Er is geen inhoudelijke relatie tussen de vormgeving van de leerrechten en de lopende experimenten. Inzake de wettelijke bepalingen over de

experimenten met collegegelddifferentiatie is wel rekening gehouden met de invoering van leerrechten en wel in artikel 7.43a van het wetsvoorstel.

9. Studieniveau/kwaliteit onderwijs

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af waar de regering de idee op baseert dat met de introductie van leerrechten en de student als ware hij/zij «opdrachtgever» van het onderwijs kwaliteitsverbetering kan worden gerealiseerd. Zij vragen of het niet veel meer voor de hand ligt om te investeren in docenten en onderwijsprogramma's teneinde de onderwijskwaliteit te verbeteren.

Vanwege de invoering van leerrechten worden instellingen als aanbieder van opleidingen en studenten als degenen die het onderwijs volgen, meer aan elkaar verbonden. In deze verbintenis ligt de opdracht en mogelijkheid voor studenten om alleen kwalitatief hoogwaardig hoger onderwijs te verwachten danwel daarom in opleidingscommissies of anderszins te vragen. Het is aan instellingen om in alle redelijkheid aan de verwachtingen te voldoen, met inachtneming van haar verantwoordelijkheid inzake de onderwijs- en examenregeling.

Overigens merk ik op dat de regering bij de Voorjaarsnota een forse extra investering heeft gepleegd voor de verdere versterking van de kennis-economie en het innovatieve vermogen van Nederland, waarbij additionele middelen zijn verstrekt aan universiteiten en hogescholen.

Invoering van leerrechten is mede ingegeven, zo begrijpen de leden van de SP-fractie, door de wens om studenten sneller te laten studeren. Na het opraken van de individuele leerrechten moeten studenten waarschijnlijk meer collegegeld betalen. Deze leden vragen of de staatssecretaris de mening deelt dat snel studeren niet hetzelfde is als goed studeren. Ook deze leden vragen waarom hij niet heeft gekozen voor maatregelen om het studieniveau te verhogen, bijvoorbeeld door de aanvullende studiebeurs te verhogen en meer te investeren in docenten.

Het aantal studenten dat ruim langer studeert dan de normatieve studieduur is hoog. Leerrechten zijn overigens niet bedoeld om studenten te dwingen sneller te studeren: het oogmerk is dat de studenten zich meer bewust worden van de consequenties van hun studie- en keuzegedrag. Na een helder afgebakende periode, lang genoeg om te kunnen afstuderen, vervalt de verantwoordelijkheid van de overheid om de studie nog (langer) te bekostigen en is het de student zelf die voor de kosten opdraait.

Ik verwijs overigens naar de eerder genoemde extra investering in het hoger onderwijs waarvoor in de meest recente Voorjaarsnota is gekozen.

De leden van de SP-fractie zien een ontwikkeling in het hoger onderwijs waarbij instellingen nieuwe studies aanbieden die niet in de eerste plaats voorzien in een wetenschappelijke of maatschappelijke lacune, maar vooral aantrekkelijk zijn voor studenten. Zij vragen of het na de invoering van leerrechten voor universiteiten en hogescholen financieel loont om opleidingen aan te bieden die niet wetenschappelijk of maatschappelijk noodzakelijk zijn, maar onder studenten wel populair zijn.

In de zogenoemde beleidsregel macrodoelmatigheid in het hoger onderwijs is aangegeven op welke gronden een nieuwe opleiding kan worden aangeboden. Deze beleidsregel en de daarin opgenomen stringente criteria zijn momenteel onderwerp van schriftelijk overleg met de Tweede Kamer. Indien een instelling een bekostigde geaccrediteerde bachelor- of

masteropleiding in het wo of hbo mag aanbieden, acht de regering het niet meer dan vanzelfsprekend dat de instellingen hiervoor ook, gerelateerd aan het aantal studenten dat de opleiding volgt, een rijksbijdrage ontvangt.

Deze leden vragen overigens of de staatssecretaris kan aangeven welke pedagogisch-didactische doeleinden ten grondslag liggen aan de invoering van leerrechten.

De regering ziet geen aanleiding om gelet op de autonomie van instellingen zelf het onderwijsaanbod vorm te geven door bij de invoering van leerrechten specifieke pedagogisch-didactische doeleinden aan de universiteiten en hogescholen als richtsnoer voor te houden.

Deze leden vragen verder waarom de staatssecretaris niet de opvatting van de leden van de SP-fractie deelt dat voor verhoging van het niveau van het hoger onderwijs niet onderlinge concurrentie, maar samenwerking tussen instellingen zou moeten worden gestimuleerd.

De regering meent dat instellingen elk afzonderlijk gehouden mogen worden aan de opdracht om kwalitatief hoogwaardig onderwijs en onderzoek te verzorgen. Dit kan een instelling doen door samen te werken met verwante instellingen maar het is evenzeer mogelijk dat zij haar eigen profiel kiest. In de differentiatie die daarvan het gevolg is, komt de eigen plek van de universiteit of hogeschool in het Nederlandse (en internationale) hoger onderwijs tot uitdrukking en de naam en faam die daarmee samenhangt. Deze positionering en bijbehorende benchmarking kunnen instellingen prikkelen het beste uit zich zelf te halen.

De leden van de fractie van D66 vragen een uitgebreidere dan tot nu toe gegeven beschouwing over de kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs doormiddel van vraagsturing. Leent het hoger onderwijs zich hier wel voor vraagsturing? Zij wensen dit ook over de invloed op de kwaliteit van het hoger onderwijs door de verschromelende effecten van dit wetsvoorstel.

Het is de regering niet duidelijk welke verschromelende effecten van het wetsvoorstel de leden van de fractie van D66 bedoelen. Een student krijgt voldoende leer- en uitlooprechten om een studie te kunnen volgen en af te ronden. De instelling ontvangt daarvoor een rijksbijdrage, waarbij van enige bezuiniging op het macro-budget voor het hoger onderwijs geen sprake is.

Daarbij vragen de leden van de fractie van D66 wat bijvoorbeeld het effect is op interdisciplinaire studies en onderzoeken als minder studenten een tweede studie doen.

De effecten vanwege terugloop van het aantal studenten op interdisciplinaire studies en onderzoeken kunnen inhoudelijk en financieel van diverse aard zijn. Indien minder studenten participeren in een studie of onderdelen daarvan, is het aan de desbetreffende professionals om aan de inhoudelijke gevolgen van bijvoorbeeld een minder gediversifieerde inhoudelijke inbreng in het onderwijsproces recht te doen. Het is aan het instellingsbestuur om te bepalen welke gevolgen inzake inzet van mensen en middelen verbonden worden aan een terugloop in het aantal studenten. Deze terugloop kan tijdelijk zijn en behoeft niet direct reallocatieve gevolgen te hebben.

Voortgaand op de kwaliteit van het hoger onderwijs vragen de leden van de D66-fractie zich met de leden van de fractie van GroenLinks, net als de

Raad van State, af of flexibilisering er niet toe leidt dat het curriculum van een student fragmenteert.

Een opleiding is een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarvoor degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken. Een onderwijseenheid kan betrekking hebben op de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening en op de beroepsuitoefening in verband met het onderwijs in een duale opleiding, voor zover deze activiteiten onder begeleiding van het instellingsbestuur plaatsvinden, aldus artikel 7.3 van de WHW. Met deze bepaling is tot uitdrukking gebracht dat een opleiding meer is en ook moet zijn dan een aantal relatief willekeurig gevolgde vakken. Van het instellingsbestuur wordt verwacht dat hij in de onderwijs- en examenregeling de samenhang van het studieprogramma tot uitdrukking brengt. Bij de toetsing daarvan spelen de docenten binnen de instelling een natuurlijke rol.

Een bachelor- of mastergraad kan en mag alleen aan een student worden verleend, wanneer de student een opleiding zoals hiervoor bedoeld met succes heeft afgerond. In dat perspectief heeft een student er geen enkel belang bij om zonder wetenschap over de betekenis van een (elders) te volgen onderwijseenheid in relatie tot deze graadverlening, bij verschillende instellingen en opleidingen dat onderwijs te volgen.

Gegeven hun eigen belangen en verwachtingspatronen wordt van studenten en de beroepsomgeving verwacht dat zij het civiel effect van een getuigschrift weten te waarderen en niet zullen kiezen voor «lichte» opleidingen. Met de systematiek van leerrechten neemt het belang van deze keuze alleen maar toe en zullen studenten «waar voor hun geld» verwachten. Bij opleidingen die kwalitatief minder sterk zijn, zullen minder studenten instromen.

Daarnaast gaat de staatssecretaris ervan uit dat wie iets te kiezen heeft, zal kiezen voor kwaliteit. De leden van de D66-fractie vragen wat het gevolg is voor dit wetsvoorstel als de mobiliteit van studenten niet toeneemt en studenten niet gaan niet shoppen bij andere onderwijsinstellingen.

Een student kan diverse redenen hebben om zich in te schrijven bij een opleiding verzorgd door een instelling voor hoger onderwijs of om later van opleiding of instelling te wisselen. Ik ga er gelet op ontwikkelingen binnen en buiten het hoger onderwijs vanuit dat studenten eerder meer dan minder mobiel zullen worden en zich niet onverkort aan een enkele opleiding willen binden. Dit onverlet praktische bezwaren en belemmeringen. Studenten weten daar wel mee om te gaan. Indien studenten verstandig kiezen en rekening houden met het effect van hun keuzes op het kunnen behalen van een bachelor- of mastergraad, dan is deze (hernieuwde) keuze te respecteren. Het wetsvoorstel heeft als grondgedachte dat bij mobiliteit van studenten de ontvangende instelling daar ook financieel iets van moet merken; het is daarbij niet relevant of deze mobiliteit ook daadwerkelijk toeneemt.

Deze leden vragen verder hoe de regering denkt het maken van verantwoorde keuzes van studenten te bevorderen naast financiële prikkels.

Naast financiële prikkels meent de regering dat ook het verstrekken van informatie een belangrijke bijdrage kan zijn bij het maken van een verantwoorde keuze van studenten voor opleidingen en instellingen. De introductie van een de door de regering gesubsidieerde website is daarbij van groot belang. Bezoekers van de website www.studiekeuze123.nl kunnen bijvoorbeeld een persoonlijke ranking van opleidingen maken aan de

hand van zelf gekozen criteria. Studiekeuze123 kent een gebruikersplatform, waarin organisaties van scholieren, studenten, decanen en bedrijfsleven hun wensen voor de verdere ontwikkeling van studiekeuze123 kunnen inbrengen.

Welke garantie is er dat studenten door het voorgestelde systeem de als zwaar geldende bèta studies gaan ontlopen terwijl Nederland volgens recente internationale rapporten toch al slecht scoort in het aantal studenten dat voor de bèta richting kiest, zo vragen de leden van de D66-fractie. De leden van de fractie van GroenLinks hebben zich bij bovenstaande vragen van de fracties van D66 en SP aangesloten.

De regering veronderstelt dat de leden van de D66 fractie bedoelen te vragen welke garanties er zijn dat studenten bèta studies juist *niet* gaan ontlopen. Een student krijgt voldoende leerrechten om een bachelor- en masteropleiding te kunnen volgen en te afronden, met daarbij nog een uitlooptrecht als dat nodig mocht zijn. Daarmee geldt voor een student het wettelijk collegegeld gedurende een periode van een jaar langer dan de nominale duur van een opleiding. Ervaringen sinds de invoering van de prestatiebeurs leren dat deze financiële grenzen niet tot een aanzienlijke uitval uit het hoger onderwijs leiden, wat ik ook nu niet verwacht.

Meer in het algemeen vragen de leden van de ChristenUnie-fractie en SGP-fractie of de regering met hen van mening is dat de waarde van het hoger onderwijs niet alleen is gelegen in de dienstbaarheid aan de economie.

De regering beschouwt het hoger onderwijs niet als een commerciële markt waarbinnen simpele vormen van marktwerking kunnen worden toegepast. Gericht zijn op de vraag van een student is een goede zaak, maar universiteiten en hogescholen moeten niet gefixeerd zijn op expansie en marktaandeel. De interactie tussen de diverse sectoren en disciplines geeft meerwaarde aan de instelling, waarbij het geheel meer is dan de som der delen. Universiteiten en hogescholen zijn dan ook geen toevallige aanbieders van hoger onderwijs die kunnen worden ingeruild voor willekeurig welke andere aanbieder. De overheid hecht groot belang aan de aanwezigheid van brede hoger onderwijsinstellingen die landelijk gespreid zijn en geworteld zijn in een regionale kennisinfrastructuur en/of kunnen bogen op lange historische tradities.

De betekenis van universiteiten en hogescholen schuilt niet alleen in het leverancier zijn van hoger opgeleiden, maar ook in het functioneren als kennisinstelling waar binnen onderwijs, onderzoek, innovatie en maatschappelijke dienstverlening nauw met elkaar verweven zijn. Als maatschappelijke ondernemingen worden instellingen aan de ene kant geacht zelfstandig in te spelen op de (veranderende) vraag van de studenten, vanuit de samenleving en de arbeidsmarkt. Aan de andere kant zijn het instellingen met een maatschappelijke opdracht die in een bestuurlijke en financiële relatie tot de overheid staan.

10. Spoedwet

De leden van de PvdA-fractie hebben vernomen dat bij de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in de Tweede Kamer is toegezegd dat de regering een aantal zaken verband houdende met de inpassing van de leerrechten in de wetgeving op het hoger onderwijs als geheel, nader zou regelen in een «spoedwet». Graag zouden deze leden geïnformeerd worden over de inhoud van en de stand van zaken met deze «spoedwet». Zij menen moeilijk tot een afgewogen oordeel over het voorliggende

wetsvoorstel te kunnen komen zonder een gelijktijdig oordeel over deze verbonden kwesties te geven.

Ter uitvoering van de motie van de Tweede Kamerleden Tichelaar en Bakker, ingediend bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel (Kamerstukken II 2005/06, 30 387, nr. 42), is onder meer met het oog op de invoering van de leerrechtensystematiek per 1 september 2007 het wetsvoorstel Rechtspositie studenten en raden van toezicht (de zogenaamde spoedwet) opgesteld. Dit wetsvoorstel is op 31 oktober 2006 door de Tweede Kamer aanvaard en nu aanhangig bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I, 2006–2007, 30 832, A).

Het wetsvoorstel wijzigt de WHW op de onderdelen die zijn genoemd in de aangehaalde motie en bevat een aantal wijzigingen die overigens urgent zijn. Aangezien deze wijziging van de WHW slechts zinvol zou zijn als zij op 1 september 2007 in werking zou kunnen treden, was het onvermijdelijk dat het wetsvoorstel voor de spoedwet reeds bij de Tweede Kamer was ingediend terwijl de WHOO nog in behandeling is bij de Tweede Kamer. Uitdrukkelijk heeft het de voorkeur van de regering de WHOO onverkort in te voeren maar ter uitvoering van de bedoelde motie is het aangehaalde voorstel tot wijziging van de WHW opgesteld. Dit wetsvoorstel is daarom te beschouwen als een noodvoorziening voor het geval de behandeling van de WHOO zodanige vertraging oploopt dat inwerkingtreding per 1 september 2007 niet meer mogelijk is.

Naast de onderwerpen die zijn genoemd in de aangehaalde motie, en enkele bepalingen inzake de universitaire lerarenopleidingen, over de associate degree's en de omkering van de macro-doelmatigheidstoets, is een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel de bepaling die regelt welke in het buitenland wonende studenten meetellen voor de bekostiging en welke niet. De aanleiding hiervoor is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 augustus 2006 (nr. 200510114/1) in het hoger beroep van de Stichting Christelijke Hogeschool Nederland te Leeuwarden.

Tevens is in dat wetsvoorstel een aantal technische verbeteringen in de bepalingen voor de leerrechten in het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs opgenomen en is de invoeringsdatum van het stelsel van leerrechten op 1 september 2008 bepaald.

De leden van de CU- en SGP-fracties vragen de regering naar de stand van zaken met betrekking tot de nieuwe Wet Hoger Onderwijs en Onderzoek (WHOO). Zij hebben begrepen dat onderdelen uit die wet, in de behandeling naar voren zullen worden gehaald en als wijziging van de huidige wet zullen worden verwerkt. Zij vragen de regering naar de consequenties van een niet tijdige behandeling van dit spoedwijzigingsvoorstel. Zij verstaan de inhoud van dat wijzigingsvoorstel zo, dat dit noodzakelijke voorwaarden zal bevatten voor de invoering van het leerrechtensysteem. Erkent de regering dat tijdige afhandeling van dit wetsvoorstel in gevaar kan komen door de komende parlementsverkiezingen?

In aanvulling op mijn antwoord op de vorige vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik het volgende op.

Ik heb vooralsnog geen reden om aan te nemen dat de zogenaamde spoedwet niet tijdig door de Eerste Kamer zal worden behandeld. Zoals hiervoor al gemeld, heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel op 31 oktober aanvaard. Normaal gesproken moet dat ertoe kunnen leiden dat de wet tijdig voor 1 september 2007 in het Staatsblad wordt geplaatst.

Invoering van leerrechten is ook mogelijk zonder invoering van de WHOO, al zijn de randvoorwaarden die de WHOO daarvoor biedt wel beter dan die van de WHW. Het is de Tweede Kamer die in de motie Tichelaar/Bakker heeft uitgesproken dat invoering van het voorliggende wetsvoorstel zonder enkele van de door de WHOO geboden randvoorwaarden, in het bijzonder de verbetering van de positie van de student en een stevige rol voor een verplichte raad van toezicht, niet zinvol zou zijn. Wat de stand van zaken van de behandeling van de WHOO betreft merk ik op dat de Tweede Kamer op 3 oktober 2006 haar verslag over de WHOO heeft uitgebracht; aan de beantwoording daarvan wordt momenteel gewerkt. Ondanks de voortvarende aanpak van de huidige Tweede Kamer is het vervolg van de behandeling van de WHOO als gevolg van de vervroegde verkiezingen en de kabinetsformatie onzeker. Deze situatie is een belangrijke reden geweest voor het opstellen en indienen van het wetsvoorstel Rechtspositie studenten en raden van toezicht (spoedwet).

Erkent de regering dat dit spoedwijzigingsvoorstel nog maar eens aantoont dat er grote samenhang bestaat tussen de WHOO en de WHW? Is het niet verstandig om de behandeling van het wijzigingsvoorstel WHW op te schorten voordat de WHOO in volle omvang bekend is, zo vragen de leden van de ChristenUnie en SGP-fracties? Zo nee, waarom niet?

De samenhang tussen de WHOO en de WHW is vooral dat de WHOO de opvolger is van de WHW. Vanzelfsprekend betekent dit dat de WHOO ten opzichte van de WHW een aantal verbeteringen bevat. Zoals in het antwoord op de vorige vraag al is aangegeven, mag daaruit niet worden afgeleid dat invoering van de WHOO een conditio sine qua non is voor de invoering van de leerrechten. De aangehaalde spoedwet geeft uitvoering van een motie van de Tweede Kamer. Er is mede daardoor geen enkele aanleiding naar mijn mening om de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel op te schorten.

De leden van de fracties van de Christen Unie en van de SGP vragen de regering in te gaan op de feitelijke onjuistheden in de wet die worden aangedragen door de VSNU, de HBO-Raad en de Open Universiteit. Ook de leden van de D66-fractie vragen een uitvoerige reactie op de in de brief van de VSNU gestelde ernstige technische fouten.

Ik acht het wetsvoorstel accuraat en correct, echter daar waar sprake is van kenbaar gemaakte technische fouten is in aanpassing voorzien van de desbetreffende bepalingen in het wetsvoorstel Rechtspositie studenten en raden van toezicht (spoedwet). Dit heb ik aan de VSNU kenbaar gemaakt in mijn brief van 22 september 2006 die dezelfde dag ook aan de Eerste Kamer ter kennis is gebracht.

In het aangehaalde wetsvoorstel is naast het verhelpen van enkele technische onvolkomenheden, het bepalen van de invoeringsdatum van het stelsel van leerrechten op 1 september 2008, een zodanige aanpassing gepleegd dat de Open Universiteit waar mogelijk en nodig volledig is ingebed in de leerrechtensystematiek.

In de aanloop naar de afspraken met de Open Universiteit, zoals neergelegd in de brief van 12 december 2005, is als beleidsmatig uitgangspunt genomen dat de Open Universiteit in wet- en regelgeving op een zelfde wijze zal worden gepositioneerd als de overige instellingen voor hoger onderwijs, tenzij haar specifieke karakter aanleiding geeft tot een uitzonderingsbepaling. In het overleg is vastgesteld dat de Open Universiteit waar dat mogelijk is aansluiting zoekt bij de bekostigingssystematiek zoals die voor het hoger onderwijs is voorzien vanaf 2008. In het voorliggende wetsvoorstel is aan dit beleidsmatige uitgangspunt invulling

gegeven. Met name de aard van het onderwijs dat de Open Universiteit verzorgt (afstandsonderwijs en inschrijving voor een opleiding per onderwijseenheid) heeft geleid tot enkele uitzonderingsbepalingen in het wetsvoorstel. Na aanvaarding van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gebleken dat de Open Universiteit nog onvoldoende is ingebed in de wettelijke bepalingen en dat de wijzigingen die op de leerrechtensystematiek zijn aangebracht, nog niet in alle gevallen adequaat zijn doorvertaald in de bepalingen die de Open Universiteit betreffen. In het overleg heeft de Open Universiteit ook gevraagd om enkele aanpassingen in het bijzonder gericht op een meer flexibel onderwijsaanbod, waarbij onderwijseenheden niet per definitie uit 4,3 studiepunten bestaan. Aan dit verzoek is via de aanpassingen in de aangehaalde spoedwet invulling gegeven. Door deze wijzigingen is de Open Universiteit beter ingebed in wet- en regelgeving en wordt bijvoorbeeld bepaald dat resterende leerrechten ook bij de Open Universiteit kunnen worden ingezet. Tevens zijn de relevante bepalingen inzake het profileringsfonds ook op de Open Universiteit van toepassing.

11. Beperking bureaucratie

Een meer algemene vraag betreft de kwestie wat er nu met deze wet terecht komt van beperking van de regelgeving. Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat zaken die niet geregeld behoeven te worden, wel in de wet worden opgenomen (bij voorbeeld het gebruik van de leerrechten), terwijl zaken die wel voor algemene regeling in aanmerking komen niet. Zij wijzen bij voorbeeld naar de hierboven gemaakte opmerkingen over de financiering van de diverse opleidingen.

Het wetsvoorstel bepaalt de financiële verhoudingen tussen overheid en instellingen en tussen instellingen en studenten en vergt daarmee precieze bepalingen. De afbakening van de overheidsverantwoordelijkheid voor de bekostiging van geaccrediteerde bachelor- en masteropleiding vereist naar de mening van de regering zorgvuldigheid in deze.

Inzake de allocatie van middelen binnen een universiteit of hogeschool heb ik in deze memorie eerder het nodige opgemerkt, waarbij ik opnieuw opmerk geen reden te zien de mogelijkheden die een instellingsbestuur daarbij heeft in te willen perken.

De leden van de fractie van GroenLinks vrezen een enorme administratieve rompslomp van in- en uitschrijven in samenhang met diverse faciliteiten. Ook de leden van de SP-fractie vrezen, met de universiteitenvereniging VSNU en de studentenorganisaties ISO en LSVb de bureaucratische last voor instellingen en studenten. Deze leden vragen waarom de staatssecretaris niet de zorg van deze leden voor een toename van bureaucratie deelt?

Een van de doelstellingen van de opeenvolgende kabinetten Balkenende is om de administratieve lasten voor de burger en voor maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven drastisch te verminderen. De eerder genoemde Stuurgroep implementatie leerrechten heeft mede tot aandachtsgebied toe te zien op de keuze voor de meest eenvoudige systemen. Deze keuze krijgt invulling door aan te sluiten bij bestaande systemen van de Informatie Beheer Groep en van de instellingen en niet tot overhaaste en voortijdige aanpassingen over te gaan.

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel is nadrukkelijke aandacht besteed aan de thematiek van administratieve lasten. Dit komt tot uiting in diverse brieven aan de Tweede Kamer over administratieve lasten en handelingen, waaronder de brief van 11 april 2006 aan de Tweede Kamer over

gegevensuitwisseling tussen de Informatie Beheer Groep en de instellingen (Kamerstukken II, 2005–2006, 29 546, nr. 13). In deze brief is aangegeven welke handelingen nieuw zijn, welke gecontinueerd worden en welke vervallen ten opzichte van de huidige situatie.

De VSNU en HBO-raad hechten terecht aan de in deze brief verwoorde afspraken. Kern van deze afspraken is dat de Informatie Beheer Groep tijdig en geborgd informatie aan de instellingen verstrekt over de leerrechtstatus van de individuele student. De Informatie Beheer Groep kan en zal de instelling over de leerrechtstatus van de (aanstaande) student online berichten. In termen van de HBO-raad is hiermee sprake van «just in time» informatie om daarmee de student op correcte wijze te kunnen inschrijven. Zowel de instelling als de (aanstaande) student beschikken op deze wijze bij de inschrijving over geborgde helderheid over de aanspraak op leerrechten, waardoor alleen dan recht op inschrijving tegen wettelijk tarief mogelijk is. Aldus ontstaat nimmer een situatie waarbij een student zich kan inschrijven, zonder dat duidelijk is of hij wel/geen leerrechten heeft.

Bij de uitwerking van het elektronische gegevensverkeer tussen de Informatie Beheer Groep en de instellingen zijn de uitspraken in de brief van 11 april 2006 betrokken. De Informatie Beheer Groep heeft de afgelopen maanden in haar reguliere technische overleg indringend met een aantal – vanwege benutte software-systemen representatieve – universiteiten en hogescholen gesproken over de aanpassingen in het huidige elektronische gegevensverkeer. Het gaat dan om aanpassingen om de leerrechten in te voeren en te registreren in het Centraal register inschrijvingen hoger onderwijs, in aanvulling op de reeds in dit register opgenomen en met instellingen uitgewisselde gegevens. Het desbetreffende Programma van Eisen en verwante Proces- en Informatiemodel 2007 zijn recentelijk op 5 september 2006 door mijn departement in de Stuurgroep implementatie leerrechten vastgesteld. De Informatie Beheer Groep heeft de instellingen rechtstreeks over het Programma van Eisen geïnformeerd. Ik heb de instellingen op 6 oktober 2006 mede over het Proces- en informatiemodel geïnformeerd. Overigens zijn de VSNU en de HBO-raad op 18 oktober 2006 geïnformeerd over precieze gegevenslevering die voorafgaand aan het studiejaar waarin leerrechten worden ingevoerd, is voorzien over de reeds ingeschreven en over de nieuwe studenten (eerste- en ouderejaars).

Elders in deze memorie ben ik nader ingegaan op de in dit verband relevante thematiek van in- en uitschrijving bij opleidingen.

Als laatste vragen ook de leden van de fractie van D66 nog aandacht voor de administratieve lasten. In het licht van de veranderingen die zijn doorgevoerd door de Tweede Kamer, lijkt het de fractie van D66 wenselijk dat de regering nog een keer met een overzicht komt van de exacte kosten die met dit wetsvoorstel gemoeid zijn.

De regering heeft de instellingen voor hoger onderwijs conform een daartoe strekkende motie van de Tweede Kamer een bedrag van 15 miljoen euro ter beschikking gesteld om de incidentele kosten vanwege invoering van leerrechten te kunnen financieren. Overigens zal een nog nader te bepalen additioneel bedrag beschikbaar worden gesteld aan de levensbeschouwelijke instellingen en de Open Universiteit, met name vanwege kosten die gemoeid gaan met de aansluiting van deze instellingen op het Centraal register inschrijvingen hoger onderwijs, dat door de Informatie Beheer Groep wordt beheerd.

Daarnaast zijn met de invoering incidentele kosten gemoeid vanwege activiteiten die de Informatie Beheer Groep en CFI ondernemen. Inzake de

Informatie Beheer Groep is tevens sprake van een toename van de structurele kosten, waarover ik separaat informatie zal verstrekking in verband met de rijksbegroting. Gesprekken met de Informatie Beheer Groep over deze incidentele en structurele kosten zijn nog niet afgerond. Inzake CFI is sprake van incidentele kosten oplopend tot circa 3,5 miljoen euro; deze kosten zijn mede voorzien vanwege de vervanging van de verouderde huidige informatiesystemen.

12. Invoering en uitvoering wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen welke opstelling de VSNU en de HBO-raad hebben ten opzichte van de Stuurgroep implementatie leerrechten en hoe deze stuurgroep zal samenwerken met de genoemde koepelorganisaties van de instellingen voor hoger onderwijs.

In verband met een begeleide implementatie van de leerrechten is deze zomer een Stuurgroep implementatie leerrechten opgericht. De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van mijn departement, de Informatie Beheer Groep en CFI. De stuurgroep voert periodiek bestuurlijk overleg met vertegenwoordigers van de instellingen (VSNU en HBO-raad) om elkaar te informeren over de implementatie. Er heeft ondertussen al twee maal Bestuurlijk Overleg plaatsgevonden. Onafhankelijke deskundigen van Capgemini ondersteunen dit proces.

In het Bestuurlijk Overleg van 26 oktober 2006 hebben de VSNU en de HBO-raad aangegeven voortvarend mee te zullen werken aan de invoering van leerrechten per 1 september 2008. In het Bestuurlijk Overleg met de VSNU en de HBO-raad op 9 november 2006 is opnieuw bevestigd dat gezamenlijk, geïntegreerd en voortvarend wordt gewerkt aan de invoering van leerrechten én Studielink per 1 september 2008. In de komende weken zal in overleg met alle betrokkenen een implementatieplan voor de invoering van leerrechten én Studielink worden opgesteld dat begin januari 2007 aan de Tweede Kamer wordt aangereikt.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie welke instantie de contra-expertise zal uitvoeren, welke aanvullende informatie de regering kan geven over «een realistisch traject voor de zorgvuldige invoering van leerrechten» en op welke ultieme datum de beslissing moet worden genomen over het wel of niet invoeren van het wetsvoorstel per 1 september 2007.

Ik heb Het Expertise Centrum (HEC) gevraagd om te beoordelen of het advies over een go-now-go-later invoering van leerrechten zorgvuldig tot stand is gekomen en of het uiteindelijke advies eenduidig wordt onderbouwd door de achterliggende informatie. Dit advies is aan de Eerste Kamer ter kennis gebracht en was als bijlage gevoegd bij mijn brief van 26 oktober 2006 aan de Tweede Kamer over invoering van leerrechten per 1 september 2008.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wanneer en op welke wijze zij informatie over de leerrechtensystematiek aan aankomende studenten zal verschaffen. Ook vragen deze leden hoeveel maanden nodig zijn om de bedoelde informatie op adequate wijze aan aankomende studenten bekend te maken.

Informatievoorziening aan studenten is van groot belang zoals ik in de Studentenkamer van 25 september 2006 in samenspraak met de ISO en LSVb heb herbevestigd. De Informatie Beheer Groep vervult daarbij een belangrijke rol. In dit verband heeft de Informatie Beheer Groep op haar website voor studenten en aanstaande studenten inzicht gegeven in de

leerrechtensystematiek; deze informatie is ook te vinden via de websites van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Postbus 51.

Bij deze informatievoorziening is vanzelfsprekend het voorbehoud gemaakt dat eerst wanneer de Eerste Kamer instemt met het wetsvoorstel, de leerrechtensystematiek daadwerkelijk van kracht wordt. Wanneer dat het geval is, zal de Informatie Beheer Groep naast deze passief verstrekte informatie ook meer actief informatie aan studenten verstrekken. Ook via de recent gelanceerde website www.Ellisvertelt.nl kan de nodige informatie verkregen worden.

De komende maanden zullen kunnen worden benut om de (aanstaande) studenten adequaat te informeren. De Informatie Beheer Groep beschikt over uiteenlopende communicatiemiddelen om studenten te informeren. Bestaande en nieuw te ontwikkelen middelen worden daarbij benut voor structurele informatievoorziening. Daarnaast worden ook middelen ontwikkeld die bij de invoering van de wetwijzigingen eenmalig worden verspreid. Te noemen zijn onder meer bestaande communicatiemiddelen zoals Mijn IB-Groep.nl, de website www.ib-groep.nl, de voorlichtende brochure voor aankomende studenten, folders voor EER-studenten en berichten studiefinanciering. Nieuwe regulier te benutten middelen zijn – de ondertussen al geplaatste – interactieve «beslisboom leerrechten» op www.ib-groep.nl, het Bericht aan studenten over Leerrechten (digitaal en/of op papier). Incidenteel te hanteren communicatiemiddelen zijn o.a. een nieuwsbrief voor alle studenten die studiefinanciering ontvangen.

Juist gelet op het nu gekozen moment van invoering van leerrechten en het daarbij gehanteerde overgangsregime, ga ik ervanuit dat het geen probleem mag zijn om (aanstaande) studenten adequaat en tijdig te informeren over de gevolgen van dit wetsvoorstel.

Betreffende de overgangsregeling voor degenen die nu reeds studeren hadden de leden van de PvdA-fractie begrepen dat deze inhoudt dat alle studenten leerrechten krijgen als waren zij eerstejaars. Is de reden hiervoor, zo vragen deze leden, dat er nu geen formele beperking van de studieduur is en men de studenten die eenmaal begonnen zijn aan hun studie deze niet alsnog wil opleggen? De leden van de PvdA-fractie vragen de regering dit toch nog eens nader toe te lichten, omdat zij meenden dat er aldus wel degelijk een (alsnog) beperking van het «recht op lang studeren» plaatsvindt, hetgeen zij in dit geval zeker niet verwerpe-lijk achtten maar wat wel de vraag oproept waarom de tegemoetkoming aan oude rechten hier zo genereus is gesneden. Had, anders gezegd, het leerrecht voor bestaande studenten niet toegesneden kunnen worden op de lengte van het traject dat zij, gezien het reeds behaalde aantal studiepunten nog te gaan hebben?

De student krijgt bij de invoering van het systeem van leerrechten het aantal leerrechten behorend bij zijn opleiding om recht te doen aan gewekte verwachtingen inzake het door de student te betalen collegegeld; de leerrechtensystematiek wordt niet met terugwerkende kracht ingevoerd.

Het zou zeer hoge eisen stellen aan de bij de Informatie Beheer Groep beschikbare informatie om per persoon ondubbelzinnige uitspraken te kunnen doen over de inschrijvingshistorie van studenten in het hoger onderwijs en deze te vertalen «in reeds ingezette leerrechten» bij de invoering van deze systematiek. Het Centraal register inschrijvingen hoger onderwijs is niet ingericht en beheerd vanuit de intentie om deze informatie (over inschrijvingen per half jaar) te kunnen leveren. Overigens

kunnen de huidige inschrijvingsbepalingen niet worden toegepast op de systematiek van leerrechten, aangezien studenten zich momenteel niet zonder aan nadere voorwaarden te voldoen kunnen uitschrijven.

Daarnaast vragen de leden van de PvdA de regering een reactie te geven op de brief van de voorzitter van het College van bestuur van de Open Universiteit Nederland van 25 september jl. (kenmerk U2006/6829FRO) aan de Eerste Kamer inzake de leerrechten van OUNL-studenten die in het buitenland, maar niet in de grensstreek woonachtig zijn.

De Open Universiteit heeft zich uitgesproken tegen de bepaling in het wetsvoorstel over de woonplaatsvereiste: indien studenten in het hoger onderwijs, inclusief die bij de Open Universiteit, niet woonachtig zijn in Nederland, Bremen, Nedersaksen, Noord-Rijnland-Westfalen of België dan tellen zij niet mee voor de bekostiging. Gelet op de gerichtheid van de Open Universiteit op afstandsonderwijs acht zij deze geografische inperking niet opportuun en bepleit deze instelling dat het onderwijs aan alle OU-studenten met de Nederlandse nationaliteit van overheidswege wordt gefinancierd, ongeacht hun woonplaats. Volgens de door de Open Universiteit aangereikte cijfers studeren per 31 augustus 2006 570 studenten aan de Open Universiteit die buiten de genoemde gebieden wonen, waarvan 501 met de Nederlandse nationaliteit.

Een uitzonderingspositie voor de Open Universiteit zou, nog los van ongelijke verhoudingen met andere instellingen voor hoger onderwijs, impliceren dat de Nederlandse overheid zich verantwoordelijk zou weten voor financiering van het bij de Open Universiteit gevolgde onderwijs van *alle* personen met een nationaliteit van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte en Zwitserland. Gelet op het EU-recht mag er niet in een beperking tot financiering van enkel de studenten met een Nederlandse nationaliteit worden voorzien, maar dienen alle inwoners van Polen tot Portugal en van Groot-Brittannië tot Griekenland bekostigd te worden. En dat behoort naar mijn stellige overtuiging niet tot de verantwoordelijkheid van de overheid.

Vervolgens laat zich de vraag stellen wat dit betekent voor een student die nu woonachtig is buiten de genoemde gebieden, en of er sprake is van een korting op de rijksbijdrage die de Open Universiteit ontvangt. Zoals de Open Universiteit bekend is, zal het bedrag dat nu verstrekt wordt voor het verzorgen van onderwijs aan de 570 studenten die niet in het relevante gebied wonen maar wel aan het nationaliteitsvereiste voldoen, inbegrepen blijven in de overigens relatief forse onderwijsopslag van deze instelling. Van een bezuiniging is dan ook geen sprake. Met dit bedrag is de Open Universiteit in de gelegenheid naar eigen inzicht gemotiveerd te differentiëren in het vast te stellen instellingscursusgeld OU. Daardoor is geborgd dat de huidige deelnemers niet geconfronteerd hoeven te worden met een verhoging in de prijs voor het volgen van onderwijs. Ik ga er gelet op de opstelling van de Open Universiteit van uit dat zij haar verantwoordelijkheid in deze zal nemen.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie naar het realiteitsgehalte van de in het wetsvoorstel genoemde ingangdatum van 1 september 2007. Zij menen van verschillende zijden signalen te ontvangen die er op wijzen dat de instellingen, noch het administratief centrum (Studielink) in staat zullen zijn hun administraties voor die datum geschikt te maken voor de veel omvangrijker gegevensverstrekking die het nieuwe systeem vergt. Deze leden vragen of de regering niet al te lichtvaardig aan deze bezwaren voorbijgaat. Met name het uitschakelen van Studielink komt deze leden als onwenselijk voor omdat dit administratief centrum nu juist bedoeld is om de inschrijvingsprocedures te vereenvoudigen en het verkeer van

studenten tussen de instellingen te vergemakkelijken, een doel waar ook de invoering van leerrechten deels op ziet. De leden van de ChristenUnie en SGP-fracties vragen de regering naar de uitvoering van de invoerings-toets. Gaat het nog lukken deze haalbaarheidstoets af te ronden voordat het wetsvoorstel in de Eerste Kamer behandeld is? Is het juist dat daar-door de situatie kan ontstaan dat het wetsvoorstel wordt aangenomen waarin de invoering van leerrechten per 1 september 2007 staat opge-nomen, terwijl uit het onafhankelijke onderzoek zou kunnen blijken dat die invoeringsdatum niet haalbaar is?

Eerder in deze memorie ben ik reeds ingegaan op mijn overwegingen en besluit om leerrechten per 1 september 2008 in te voeren. In de genoemde brief van 26 oktober 2006 is nader ingegaan op de ontwikke-lingen rond Studielink.

Verder merk ik op dat het wetsvoorstel strekt tot invoering van leerrechten in het hoger onderwijs, maar niet te vergeten ook tot de invoering van het collegegeldkrediet en een meer inkomensafhankelijke terugbetalingsrege-ling in het studiefinancieringsstelsel. Deze aanpassingen staan los van de invoering van leerrechten. De Informatie Beheer Groep is volop bezig met de voorbereidingen en geeft aan dat dit proces keurig op schema loopt.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de regering de afbreuk-risico's die bij overhaaste invoering voor de bekostiging van de instel-lingen ontstaan denkt af te dekken. Deze leden hebben met name twijfels over de vraag of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op 1 september 2007 alle studenten (enkele honderdduizenden) in Nederland volledig op de hoogte zullen zijn van het aantal leerrechten waarover zij beschikken. In dit verband geven deze leden nu reeds als hun voorlopige mening dat uitstel van de invoering van de voorliggende wetswijziging tot 1 september 2008 van wijsheid zou getuigen.

De leerrechtensystematiek wordt zodanig ingevoerd dat risico's voor instellingen en studenten geminimaliseerd zijn.

De omvang van de rijksbijdrage die instellingen voor 2009 ontvangen op basis van de nieuwe systematiek, wordt geijkt op de uitkomsten van de oude systematiek, zodat sprake is van een budgettaire neutrale invoering. De ontworpen nieuwe procedures en processen worden in de aanloop naar 2009 wel getest maar hebben nog geen gevolgen voor de feitelijke uitkomsten bij het berekenen van de rijksbijdrage.

In de bekostigingssystematiek is overigens voorzien in een bepaling waar-door de aantallen leerrechten per instelling – indien buiten de schuld van de instelling sprake is van incorrect gehanteerde gegevens – in het begro-tingsjaar daarna worden vereffend.

Bij de invoering van leerrechten per 1 september 2008 hebben alle studenten die aan het woonplaats- en het nationaliteitsvereiste voldoen, de volledige aanspraak op leerrechten. Het is daarmee voor instellingen en studenten geen enkel probleem om voor de in het studiejaar 2008–2009 ingeschreven studenten vast te stellen wie wel en wie geen aanspraak op leerrechten heeft. Dit is evenzeer weinig problematisch voor de grootste groep beginnende studenten die direct uit het voorgezet onderwijs afkomstig is, woonachtig is in Nederland en een bekende natio-naliteit heeft. Pas in de maanden en jaren daarna wordt relevant hoeveel leerrechten een student al heeft verbruikt en daarmee de informatie-voorziening vanuit de Informatie Beheer Groep cruciaal bij een inschrij-ving.

De uitvoerbaarheid van dit systeem is een grote zorg voor de leden van de VVD-fractie, evenals de consequenties voor het niveau van de opleidingen die studenten uiteindelijk volgen. Ook wijzen deze leden op de bezwaren van de VSNU, die stelt dat dit systeem haaks staat op de zojuist ingevoerde bachelor/master structuur. Waarom nu al weer een wijziging, zo vragen deze leden.

Op de redengeving voor alsmede de uitvoerbaarheid van de nieuwe systematiek ben ik elders in deze memorie ingegaan.

Is het juist in het wetenschappelijk onderwijs niet van groot belang dat de afdelingen/departementen fraaie curricula ontwerpen, waarbij in principe de student het hele curriculum volgt? Ook voorzien zij problemen met de allocatie van personeel, als studenten heen en weer gaan tussen universiteiten. Immers het is in het wetenschappelijk onderwijs niet meer zo, dat studenten kunnen «aanschuiven» in een groot hoorcollege. Het meeste hoger onderwijs vindt plaats in werkgroepen.

De betekenis van universiteiten en hogescholen schuilt inderdaad niet alleen in het leverancier zijn van hoger opgeleiden, maar ook in het functioneren als kennisinstelling waar onderwijs, onderzoek, innovatie en maatschappelijke dienstverlening nauw met elkaar verweven zijn. Universiteiten en hogescholen verzorgen opleidingen met een professionele inbreng van haar medewerkers. Van instellingen mag verder verwacht worden dat zij rekening houden met en zelfstandig in spelen op de (veranderende) vraag van de studenten, vanuit de samenleving en de arbeidsmarkt.

Het is aan het instellingsbestuur om de rijksbijdrage die een universiteit of hogeschool ontvangt verstandig in te zetten bij de allocatie van mensen en middelen. Daarbij hebben instellingen al sinds jaar en dag ervaring met studentgebonden financiering en de uitdagingen die daarmee gepaard gaan.

13. Diversen

De leden van de D66-fractie vragen naar een verklaring dat voor de lerarenopleiding en gezondheidszorgopleidingen een set geheel nieuwe leerrechten kan worden verkregen maar dat dit niet kan als iemand is uitgeloot voor medicijnen en in afwachting van een tweede of derde kans een andere studie aanvangt.

De thematiek die deze leden beschrijven, heeft de nodige aandacht gekregen tot en met de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Studenten hebben medio 2005 aandacht gevraagd voor de gevolgen van de leerrechten in het hoger onderwijs voor geneeskundestudenten. Daarbij is aangegeven dat een student die zich om hem moverende redenen eerst voor een andere opleiding dan geneeskunde inschrijft en pas later ingeloot wordt, leerrechten benut voor het volgen van die andere opleiding.

Uitgangspunt voor de regering is dat een student aanspraak heeft op leerrechten om een bachelor- én een masteropleiding te volgen en af te ronden. Indien een graad is verleend, vervalt deze aanspraak (uitgezonderd de aanspraak op resterende leerrechten).

Wanneer een persoon in een latere levensfase om hem moverende redenen opnieuw een bacheloropleiding wil volgen, dan is die persoon het instellingscollegegeld verschuldigd (en is van enige rijksbijdrage voor de instelling geen sprake meer). Echter, gegeven de specifieke verant-

woordelijkheid van de overheid voor de sectoren Onderwijs en Gezondheidszorg en de zich daarin ook in de nabije toekomst naar verwachting manifesterende arbeidsmarktproblematiek, heeft deze persoon (in die latere levensfase) wel aanspraak op leerrechten wanneer hij een opleiding in een van deze sectoren wil gaan volgen. Daarbij is het de overheid te doen om meer handen aan het bed en meer personen voor de klas te krijgen en niet om vervanging daarvan.

In de gedachtewisseling met de studenten en later ook de Tweede Kamer is aangegeven dat mijn ambtsvoorganger het beeld van studenten niet deelt dat het een onvrijwillige keuze is om een andere opleiding te volgen dan geneeskunde. «Het staat de student geheel vrij om zelf zijn studiekeuze te bepalen met alle consequenties van dien. Van enige dwang van overheidswege is daarbij geen sprake. De studiekeuze is geen vrijblijvende keuze; in dat licht is de term «parkeerstudie» maatschappelijk gezien ook niet wenselijk. Het is geen noodzaak dat een persoon kiest voor inschrijving bij een «parkeerstudie» om de tijd te overbruggen, totdat de mogelijkheid zich aandient voor een opleiding waar het hart (wel) ligt.» In dit verband is ook gewezen op de bepaling over het profileringsfonds.

Zolang er sprake is van een beperkte opleidingscapaciteit bij onder meer de opleiding geneeskunde en meer studenten deze opleiding willen volgen dan nodig is, zullen sommige studenten niet de opleiding van hun eerste voorkeur kunnen volgen. Studenten die zijn uitgeloot voor de opleiding geneeskunde, staan voor de keuze bewust voor een andere opleiding te kiezen of te wachten tot een volgende loting. Indien een student kiest voor een inhoudelijk verwante opleiding, kan dit betekenisvol zijn wanneer de student bij een tweede loting alsnog wordt ingeloot en hij mag verwachten dat de instelling rekening houdt met deze elders verworven competenties, inzichten en vaardigheden.

De Tweede Kamer heeft in de herhaalde verzoeken van de desbetreffende studenten geen aanleiding gezien om voor (uitgelote) studenten geneeskunde aanvullende leerrechten ter beschikking te stellen. Ik deel die mening.

De leden van de D66-fractie vragen of het niet gevaarlijk is de deur open te zetten voor extra leerrechten bij functiebeperkingen die niet eenduidig zijn te diagnosticeren.

De mogelijkheid om gegeven een medische indicatie aanspraak op aanvullende leerrechten of zelfs nieuwe leerrechten te verkrijgen is geïnspireerd op en overeenkomstig de mogelijkheid die (al) is neergelegd in de Wet studiefinanciering 2000 (de prestatiebeurs wordt eenmalig met één jaar verlengd).

Mede gelet op een desbetreffende motie van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2005–2006, 30 387, nr. 46) zal de regering het eventuele strategisch gedrag van studenten en instellingen monitoren (en zo nodig de wijze van bekostiging op basis van leerrechten bijstellen). Mede in verband met de beoogde monitoring zal het instrument van datamining (dat wil zeggen op geavanceerde wijze zoeken naar informatie in grote gegevensbestanden) verder ontwikkeld worden. De bedoeling van datamining is door bijv. plausibiliteitscontroles, trendwatching en bench-marking en door dwarsverbanden te leggen tussen de beschikbare systemen en mogelijk andere externe bronnen «constructies» vroegtijdig op te sporen.

In dat verband zal ook nauwlettend worden bezien of het aantal aanvragen voor extra of nieuwe leerrechten (fors) zal toenemen. Anders gezegd, ik ben mij bewust van de genoemde kwetsbaarheden en zal ik de

ontwikkelingen terdege volgen; het belang van de mogelijkheden voor aanvullende of nieuwe rechten acht ik zo wezenlijk voor de betreffende groep dat ik deze studenten niet bij voorbaat vanwege mogelijk misbruik dit aanvullend recht wil ontzeggen.

III. Artikelsgewijs

Artikel 7.42c

De leden van de CDA-fractie vragen of een masteropleiding uitlooptrechten van twee jaar kan bevatten, indien het uitlooptrecht van de bacheloropleiding niet is verbruikt.

De conclusie van de leden van de CDA-fractie dat niet een niet verbruikt leerrecht uit de bachelorfase kan worden ingezet voor een masteropleiding is juist. Voorwaarde is wel dat de voor die masteropleiding beschikbare leerrechten reeds zijn aangewend.

De volgende conclusie dat de student met niet verbruikte uitlooptrechten (een resterend leerrecht uit de bachelorfase of de masterfase) een tweede masteropleiding kan volgen is niet juist. Indien voor de tweede masteropleiding geen leerrechten zijn ingezet, kan daarvoor ook geen uitlooptrecht (van de bachelorfase) worden ingezet. Voor het uitlooptrecht van de masterfase geldt dat er na het behalen van de mastergraad geen aanspraak meer bestaat op leer- en uitlooptrechten, dit op grond van artikel 7.42f, tweede lid, onderdeel a.

In artikel 7.42c, lid 2, wordt bepaald dat uitlooptrechten voor een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs niet kunnen worden aangewend voor een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs. Hoewel die bepaling consistent is in de systematiek van het wetsvoorstel over leerrechten, vragen de genoemde leden de regering of die systematiek per consequentie niet nadelig zal uitwerken voor de doorstroming van studenten van het hoger beroepsonderwijs naar het wetenschappelijk onderwijs.

Deze specifieke bepaling is in het wetsvoorstel opgenomen om strategisch gedrag van studenten te voorkomen, waarbij zij zich bij een hbo-bacheloropleiding in laten schrijven (met vier leerrechten en één uitlooptrecht) terwijl de intentie bestaat om als tweede parallel te volgen opleiding, waarvoor geen collegegeld verschuldigd is, een wo-bacheloropleiding te volgen (met drie leerrechten en één uitlooptrecht).

Aangezien de bepaling enkel het uitlooptrecht betreft in een fase waarin studenten een opleiding aan het afronden zijn, ga ik er vanuit dat doorstroming van het hoger beroepsonderwijs naar het wetenschappelijk onderwijs niet in het geding is.

Artikel 7.42e

De leden van de CDA-fractie vragen of de interpretatie van artikel 7.42 e, lid 1 en 2, juist is dat studenten die vanaf 1 september 2007 worden ingeschreven de mogelijkheid hebben om resterende leerrechten – ook indien die meer dan een jaar omvatten – aan te wenden voor een tweede studie, een vervolgopleiding of een studie in een latere levensfase.

De conclusie van de leden van de CDA-fractie is juist: leerrechten die niet zijn benut kunnen in een latere levensfase of bij een andere opleiding worden aangewend.

Artikel 7.42f

Bij brief van 14 juli 2006. heeft de VSNU aan de Commissie Wetenschapsbeleid en Hoger Onderwijs van de Eerste Kamer onder andere het volgende laten weten. Artikel 7.42f, lid 2, onderdeel b, van het wetsvoorstel bepaalt dat iemand geen aanspraak op leer- en uitlooprechten voor een masteropleiding heeft «die in het bezit is van een getuigschrift van een met goed gevolg afgelegd afsluitend examen van een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs». Omdat ook een met goed gevolg afgelegd bachelorexamen een afsluitend examen is, zouden naar de letter van de wet alle studenten met een bachelorexamen geen aanspraak kunnen maken op leerrechten voor een masteropleiding. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij artikel 7.42f, lid 2, onderdeel b, uitlegt, en of dit onderdeel van het wetsvoorstel geen correctie behoeft.

Artikel 7.42f, tweede lid, onderdeel b, is inderdaad niet correct geformuleerd. Deze fout is gecorrigeerd via de aangehaalde spoedwet.

Artikel 7.42j

De genoemde leden vragen de regering of artikel 7.42j, lid 3, correct is geformuleerd. Moet in de tweede regel van het genoemde artikel, tussen de woorden «aan» en «een» niet het woord «en» worden toegevoegd? In de volgende regel komen de volgende woorden voor: «in hetzelfde tijdvak waarvoor een leerrecht is aangewend». Waar hebben die woorden in de context van het genoemde artikel, lid 3, betrekking op?

Ook artikel 7.42j, derde lid, is niet correct geformuleerd. Het woordje «en» wordt middels het wetsvoorstel Rechtspositie studenten en raden van toezicht toegevoegd en de zinsnede «in hetzelfde tijdvak waarvoor een leerrecht is aangewend» wordt geschrapt.

Er is een derde lid is opgenomen zodat bij een tweede inschrijving bij een Nederlandse instelling, tegelijkertijd met een eerste inschrijving bij een buitenlandse instelling, bij die Nederlandse instelling geen leerrechten behoeven te worden aangewend. Omdat in een dergelijke situatie geen sprake is van aanwending van leerrechten, is evenmin sprake van instellingsbekostiging vanwege het verzorgen van onderwijs voor deze student, een en ander volgens de Europese afspraak dat er sprake is van een systematiek van gesloten beurzen: de zendende instelling ontvangt bekostiging (binnen het nationale systeem van bekostiging).

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
B. J. Bruins