

Vergaderjaar 1995–1996

**23 634**

## **Wijziging van onder meer de Wet op de studiefinanciering tot onder meer invoering van ouderinkomenonafhankelijk lenen, enkele andere vereenvoudigingen alsmede tot verlaging van de basisbeurs (student op eigen benen)**

**Nr. 19**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 11 oktober 1995

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen<sup>1</sup> heeft op 28 september 1995 overleg gevoerd met minister Ritzen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over diens brief d.d. 14 juli 1995 waarin hij afziet van de vormgeving van een spaaroptie voor de tempo-beurs (23 634, nr. 16).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

De heer **Lansink** (CDA) onderstreepte dat het destijds door de Kamer aanvaarde amendement-Lansink (23 634, nr. 10) uitdrukkelijk betrekking had op de toen in behandeling zijnde wet-Student op eigen benen (STOEB) en niet op het (overigens niet aanvaarde) wetsontwerp betreffende de prestatiebeurs (24 094). Weliswaar is in dit verband gekozen voor een kan-bepaling, maar dat is gebruikelijk als het gaat over gedelegeerde regelgeving. Het leggen van relaties met wetsontwerp 24 094 bij het ontwikkelen van een spaaroptie vond hij dan ook onterecht. Dat ondermijnt de geloofwaardigheid van de overheid en is niet bevorderlijk voor een consistent beleid. Daar komt nog bij dat de minister in de Tweede en Eerste Kamer harde toezeggingen heeft gedaan over een spaaroptie. Dan gaat het niet aan om daarvan af te zien, alleen omdat met betrokkenen geen overeenstemming over varianten voor zo'n regeling kon worden bereikt. In feite voelen de LSVB en het ISO wel degelijk voor een spaaroptie.

Over de uitspraak van de rechter in kort geding wenste de heer Lansink zich thans niet uit te spreken. Wellicht wil de minister hierop zijn visie geven? Hij kon zich verenigen met de door de Kamer in dezen gekozen procedure. Alles overziende, stemde hij niet in met de conclusie van de brief van 14 juli jl en vroeg hij de minister alsnog zo snel mogelijk een spaarregeling te ontwikkelen, bij voorkeur volgens het communicerende-vatenmodel.

Mevrouw **De Vries** (VVD) bevestigde de destijds door haar fractie gegeven steun aan het amendement-Lansink (23 634, nr. 10). Zij hechtte aan het ontwikkelen van een spaaroptie en aan een zo breed mogelijk

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), M.M.H. Kamp (VVD), voorzitter, De Cloe (PvdA), Janmaat (CD), Van Gelder (PvdA), ondervoorzitter, Van de Camp (CDA), Boers-Wijnberg (CDA), Huys (PvdA), Mulder-van Dam (CDA), Hendriks, Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Koekkoek (CDA), J.M. de Vries (VVD), Liemburg (PvdA), Stellingwerf (RPF), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Cherribi (VVD), Dijksma (PvdA), Sterk (PvdA), Van Vliet (D66) en Bremmer (CDA).

Plv. leden: Schutte (GPV), Klein Molekamp (VVD), Valk (PvdA), Marijnissen (SP), Duivesteyn (PvdA), Beinema (CDA), Reitsma (CDA), Lilipaly (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Verkerk (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Bakker (D66), Van 't Riet (D66), Deetman (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Versnel-Schmitz (D66), Essers (VVD), Korthals (VVD), Van Erp (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Verhagen (CDA) en Lansink (CDA).

draagvlak daarvoor in de Kamer. In verband met dit laatste was het haar opgevallen dat de fractie van de PvdA in een eerdere reactie op de brief van de minister te kennen gaf, eigenlijk geen behoefte meer te hebben aan een spaaroptie. Om toch een zo breed mogelijk draagvlak voor een spaaroptie te verkrijgen, zou kunnen worden overwogen om een regeling te ontwikkelen volgens het diploma-model. In zo'n model zouden degenen die het benodigd aantal studiepunten in enig jaar niet halen, maar die wel binnen de nominale studieduur afstuderen, hun lening alsnog kunnen omzetten in een beurs. Materieel zou zo'n model slechts de eerste drie studiejaren betreffen, aangezien in het vierde jaar de uiteindelijke beslissing wordt genomen. Een aldus vormgegeven diploma-model is eenvoudig te hanteren, voorkomt dat allerhande extra clausules moeten worden ingebouwd en sluit goed aan bij de prestatiebeurs. Graag vernam zij van de woordvoerder van de PvdA-fractie of deze zich zou kunnen vinden in de ontwikkeling van zo'n model.

De heer **Stellingwerf** (RPF) onderstreepte dat de Kamer te allen tijde haar eigen agenda bepaalt en sprak tegen deze achtergrond zijn bevreesding uit over de uitspraak van de rechter in kort geding. Voor hem stond vast dat de minister in Tweede en Eerste Kamer harde toezeggingen had gedaan over het ontwikkelen van een spaaroptie. Het door de minister in zijn brief van 14 juli jl. gehanteerde argument dat nooit is gezegd wanneer de spaaroptie er zou komen, vond hij ronduit flauw. Ook een wijziging van de temponorm kan geen reden zijn om de spaaroptie af te wijzen. De destijds gehanteerde 50% geldt namelijk nog steeds. In de extra administratieve lasten zag hij eveneens geen reden om afwijzend tegenover de spaaroptie te staan. Als de minister dat wil aanvoeren, moet hij dat toch tenminste voor beide in het geding zijnde modellen kwantificeren. Al met al kon hij zich niet verenigen met de brief van 14 juli jl., die wat hem betreft de schijn wekt dat de Kamer een beetje voor de gek is gehouden. Hij zag de spaaroptie als een bruikbaar middel ter vergroting van de flexibiliteit. Daarbij is het uitdrukkelijk niet de bedoeling om studenten uit te nodigen om het maar rustig aan te doen. Over de precieze vormgeving van de spaaroptie wenste hij zich nu nog niet uit te spreken. Wel wees hij het door mevrouw De Vries bedoelde diploma-model van de hand. Veel meer voelde hij voor een reguliere spaarmogelijkheid die studenten de mogelijkheid biedt om in enig jaar opgelopen achterstanden in een ander jaar in te halen.

De heer **Poppe** (SP) vond het (mede tegen de achtergrond van gedane toezeggingen) onbegrijpelijk dat de minister in zijn brief van 14 juli jl. het amendement-Lansink (23 634, nr. 10) gewoonweg terzijde legt. Het uitblijven van de verhoging van de temponorm van 50% naar 70% en de vergroting van de administratieve last voor instellingen vond hij geen redenen voor afwijzing. De minister moet het afwijzen van de normverhoging niet proberen af te wentelen op de studenten. Verder is het vanzelfsprekend dat een wijziging in de regelgeving extra administratieve last oplevert. Teneinde een zo doelmatig mogelijke werkwijze te bevorderen zou gekozen kunnen worden voor een model dat zo min mogelijk administratieve lasten met zich meebrengt. Tegen deze achtergrond pleitte hij ervoor om hoe dan ook een spaarmogelijkheid te ontwikkelen, bij voorkeur via verdere verfijning van het eerder ter sprake gebrachte diploma-model.

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) concludeerde uit het rechterlijke vonnis en uit lezing van de Handelingen dat bij de behandeling van de wet-STOEB (waarbij hij geen woordvoerder was) een spaarregeling voor studenten door de minister is toegezegd. Toezeggingen moeten worden nagekomen, wil men de betrouwbaarheid van de overheid niet in het gedrang brengen. Daartoe zou kunnen worden gekozen voor het

communicerende-vatenmodel, ware het niet dat de praktijk uitwijst dat dit te fraudegevoelig en uitvoeringstechnisch te omslachtig is. Op grond hiervan pleitte hij voor een diploma-model, zoals dit is neergelegd in het amendement op kamerstuk 24 094, nr. 23. Weliswaar is dit geënt op de prestatiebeurs, maar het zou kunnen worden aangepast aan het regime van de wet-STOEB. Dit amendement biedt studenten die in enig jaar niet het vereiste aantal studiepunten halen, ruimte om deze achterstand later in te halen, mits zij er zorg voor dragen binnen de nominale studieduur (vier jaar) af te studeren. Hoewel hij het principe overeind wenste te houden dat studenten (net als ieder ander) gewoon moeten presteren en ook op hun resultaten moeten worden afgerekend, betwijfelde hij toch of een dergelijke regeling niet te rigide zou zijn. Er is ook een mildere regeling denkbaar, die studenten ruimte biedt om achterstanden in te halen binnen de cursusduur (C) of binnen de cursusduur plus één jaar (C+1). Vooralsnog hield hij vast aan het regime uit het amendement op stuk nr. 24 094, nr. 23, maar als uit informatie van het ministerie blijkt dat de budgettaire consequenties van een milder model aanvaardbaar zijn, zou hij ook dat in overweging willen nemen, zeker ook omdat het recht doet aan het praktijkgegeven dat het niet tijdig afleggen van tentamens niet altijd de student kan worden verweten. Soms kan de instelling het gewoonweg niet tijdig regelen. Hoe ziet de minister dit?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) persisteerde bij de ontwikkeling van een spaaroptie als bedoeld in het amendement-Lansink (23 634, nr. 23). Zij was zeer verbaasd en verbolgen over de wijze waarop de minister blijkens zijn brief van 14 juli jl. omgaat met aan de Kamer en aan studenten gedane, glasharde toezeggingen. Hierdoor schaadt hij het in hem gestelde vertrouwen en brengt hij de geloofwaardigheid van de overheid in het gedrang. De motivering voor de opstelling van de minister vond zij niet steekhoudend. Omdat de spaaroptie was toegezegd in relatie met de wet-STOEB wees zij een relatie met de invoering van de prestatiebeurs van de hand. Het leek haar goed mogelijk om een regeling te ontwerpen die zo min mogelijk administratieve lasten met zich brengt en die doorzichtig is voor studenten.

Hoewel zij dit algemeen overleg niet het juiste moment vond om al uitspraken te doen over enig model voor een spaaroptie, wenste zij toch al enigszins de denkrichting van haar fractie aan te geven. Het diploma-model wees zij af, omdat dit een te nauwe relatie heeft met de prestatiebeurs en niet aansluit op de systematiek van de tempobeurs. Haar voorkeur ging uit naar een communicerende-vatenmodel, ondanks de fraudegevoeligheid ervan en administratieve problemen die het oproept. Ook vroeg zij serieuze aandacht voor het door ISO en LSVB aangedragen alternatief.

De heer **Bakker** (D66) memoreerde dat de laatste jaren een snelle ontwikkeling te zien hebben gegeven in de relatie tussen studievoortgang en studiefinanciering. Dit resulteerde niet alleen in de nodige administratieve rompslomp, maar vergde ook de nodige aanpassing van studieprogramma's. Om hier zicht op te krijgen is het proces «Studeerbaarheid en kwaliteit» gestart, waarvan de eerste concrete resultaten overigens nog niet bekend zijn. Tegen deze achtergrond heeft de fractie van D66 destijds het amendement-Lansink (23 634, nr. 23) gesteund. Hij deelde de conclusie van de minister dat het door de studentenvakbonden aangedragen alternatief te ver ging. Het doet te weinig recht aan de doelstelling van de tempobeurs. Wat dit betreft kon hij zich goed vinden in het uitgangspunt van de minister dat eerst een zeker niveau van studieprestatie moet zijn gehaald alvorens met studiepunten kan worden geschoven. Dat over geen enkel model overeenstemming kon worden bereikt betreurde hij, maar de daaruit door de minister getrokken conclusie vond hij veel te vergaand, zeker gezien de historische achter-

grond van de problematiek. Hij riep de minister op hier geen prestigestrijd met de studenten van te maken. Er moet hoe dan ook een regeling komen, zeker gezien de ondubbelzinnige toezeggingen die de minister op dit punt heeft gedaan. Daarop mag alleen worden teruggekomen als het absoluut onvermijdelijk is.

De door mevrouw De Vries voorgestane variant van een diploma-model wees de heer Bakker af. De door de heer Van der Ploeg voorgestane varianten van een diploma-model achtte hij niet zonder meer toepasbaar in het regime van de tempobeurs. Ze doen afbreuk aan de cohortenbenadering, die moet voorkomen dat studenten met terugwerkende kracht worden geconfronteerd met ingrijpende wijzigingen in de studiefinanciering. Ook zijn ze in strijd met het regime van de tempobeurs, dat vijf jaar recht op studiefinanciering geeft, ook bij een nominale studieduur van vier jaar. Ingevolge deze systematiek dienen studenten die vijf en een half jaar voor hun studie nodig hebben, in het laatste jaar te lenen. De voorstellen van de heer Van der Ploeg zouden er echter toe kunnen leiden dat er alleen een reële spaaroptie is als de studie binnen vijf jaar is afgerond. Aanvullend wees hij er nog op dat een diploma-model in feite een alles-of-niets-model is. Om die reden is er niet voor niets voor gekozen om in de systematiek van de prestatiebeurs het «afrekenmoment» na zes jaar te leggen. Introductie van zo'n systeem in het regime van de tempobeurs, zou ertoe leiden dat aan deze studenten zwaardere eisen worden gesteld. Alles overziende concludeerde hij dat het inbrengen van een diploma-model in de tempobeurssystematiek tot juridische en administratieve problemen zal leiden. Daarom had hij sterke voorkeur voor het communicerende-vatenmodel. In dat verband leek het hem niet onlogisch om de administratieve last van een en ander bij de student te leggen.

De heer **Van der Vlies** (SGP) wees er eveneens op dat er in de afgelopen periode veel is veranderd in het stelsel van studiefinanciering. Daarbij is er door zijn fractie altijd op aangedrongen om op een of andere wijze een band te leggen tussen studievoortgang en -financiering. Om die reden stemde ook zijn fractie bij de behandeling van de wet-STOEB in met de ontwikkeling van een spaarregeling. Gezien de ontwikkeling van de wetsgeschiedenis op dit punt en de door de minister te dien aanzien gedane toezeggingen, vond hij de conclusie in de brief van 14 juli jl. uiterst ongelukkig. Daarbij gaat het niet alleen om de systematiek. In het debat over de wet-STOEB was de spaaroptie ook psychologisch van grote betekenis; zij diende mede om mensen over de streep te trekken. Dan is het wrang om achteraf te moeten constateren dat er om uitvoeringstechnische redenen van af wordt gezien.

Alles overziende riep ook de heer Van der Vlies de minister op om zijn eerdere conclusie te heroverwegen en alsnog een spaaroptie te ontwikkelen. Over de precieze vormgeving ervan kan nader worden gesproken.

### **Het antwoord van de minister**

De **minister** spreekt het dat door verschillende oorzaken in de afgelopen periode zoveel aandacht is opgeëist door een relatief klein element in de ontwikkeling van het totale hoger onderwijs: de spaaroptie. Gehoord de uitspraken van de commissie en om de aandacht zo snel mogelijk weer terug te krijgen bij de echt wezenlijke zaken in het onderwijs, zegde hij toe zo snel (maar ook zo zorgvuldig) mogelijk aan de hand van een uitvoerige analyse van de uitvoeringsmodaliteiten vorm zullen te geven aan een spaaroptie. In het overleg hierover met o.a. studentenvakbonden zal worden vastgehouden aan de eerder door het kabinet geschetste en door de Kamer onderschreven randvoorwaarden. (Handelingen 22 juni 1994, blz. 5509) Zo mag een spaaroptie er nooit toe leiden dat studenten een jaar «betaald vakantie» kunnen nemen als zij in voorgaande jaren niet

meer hebben gepresteerd dan minimaal geëist wordt. Ook vond de minister een spaaroptie niet nodig voor studenten die worden geconfronteerd met ziekte, die door omstandigheden van de universiteit of de hogeschool in de problemen komen, of die problemen ondervinden als gevolg van bestuurswerk. Voor al die gevallen zijn goede (of nog verder te verbeteren) voorzieningen voorhanden in de vorm van afstudeerregelingen en bestuursbeurzen. Een spaaroptie is derhalve alleen bedoeld voor bijzondere, niet goed te definiëren situaties.

De minister vond het te vergaand om uit de gang van zaken rondom de spaaroptie te concluderen dat de geloofwaardigheid van de overheid in het geding zou zijn. In de brief van 14 juli jl. is ter beoordeling aan de Kamer de conclusie voorgelegd dat niet verder moest worden gegaan met de spaaroptie omdat uit de zeer afwijzende houding van de studentenvakbonden tegenover de door het kabinet gepresenteerde varianten en uit de teneur van de door henzelf voorgestane variant bleek dat deze overlegpartij zich niet kon vinden in de eerder door kabinet en Kamer geschetste randvoorwaarden. Verder voortzetten van het overleg buiten deze randvoorwaarden om, zou de overheid uiteindelijk in een moeilijk parket brengen. Deze conclusie moet ook worden gezien tegen de achtergrond van het voornemen tot verhoging van de temponorm naar 70%, zoals die in de memorie van toelichting bij de wet-STOEB en in de daaraan voorafgaande onderwijsbegroting ter sprake kwam als uitdrukking van een (door steeds meer partijen onderschreven) lange-termijnontwikkeling die moet leiden tot het aanhalen van de band tussen onderwijs en studiefinanciering.

### **Nadere gedachtenwisseling**

De heer **Lansink** (CDA) was er erkentelijk voor dat de minister er blijk van gaf, te willen luisteren naar de opvattingen van de Kamer. Met genoegen nam hij dan ook kennis van de gedane toezegging. Hij hoopte dat bij de vormgeving van een spaaroptie sterk rekening zal worden houden met historische achtergronden. Ook mag de regeling niet vooruit lopen op de introductie van een prestatiebeurs. Overigens bleef hij erbij dat, gezien de gewekte verwachtingen, in dezen de geloofwaardigheid van de overheid wel degelijk in het geding is.

Mevrouw **De Vries** (VVD) verheugde zich eveneens over de toezegging van de minister. Zij sprak haar verwondering uit over de inconsistente houding van de PvdA-fractie, die na eerst te hebben aangegeven geen behoefte te hebben aan een spaaroptie, thans plotseling ruimte lijkt te zien voor een ruimhartige opstelling, terwijl zij het bij de ontwikkeling van plannen voor de prestatiebeurs volstrekt bespreekbaar vond om een hogere norm te hanteren en een jaar minder studiefinanciering te geven.

De heer **Stellingwerf** (RPF) was tevreden over de toezegging van de minister en stemde in met de wijze waarop een nieuw voorstel zal worden ontwikkeld. De bewoordingen waarin de commissie de ontstane situatie schetste, vond hij niet te zwaar aangezet, gezien de inhoud van de brief van 14 juli.

De heer **Poppe** (SP) verheugde zich ook over de toezegging van de minister. Hij bepleitte om dit soort zaken in het vervolg sneller aan te pakken.

De heer **Van der Ploeg** (PvdA) bevestigde in zijn eerdere commentaar op de conclusie van de minister te hebben aangegeven een spaaroptie niet echt nodig te vinden, omdat er voor het gros van de problemen waarmee studenten kunnen worden geconfronteerd, al regelingen zijn en omdat de temponorm relatief laag is. Gehoord de uitspraak in kort geding

en de Handelingen erop nagelezen hebbend, is echter nader geconcludeerd dat er wel degelijk toezeggingen op dit gebied zijn gedaan, die ook moeten worden nagekomen. In dat kader is teruggesproken op het amendement op stuk 24 094, nr. 23 en is de mogelijkheid van een ruimhartiger opstelling naar voren gebracht. Hij hoopte dat de minister erin slaagt om in nuchter overleg een zakelijke oplossing voor het gerezen probleem te vinden. Overigens bestreed hij dat het diploma-model leidt tot juridische en administratieve problemen.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) sloot zich aan bij de waardering voor de toezegging van de minister, al hield ook zij staande dat door de Kamer niet te zwaarwegende woorden zijn gebruikt in de beoordeling van de eerdere conclusie. Overleg met studentenvakbonden over nieuwe voorstellen (die toegesneden moeten zijn op het regime van de tempobeurs) juichte zij toe. Zij voelde niet voor de strenge regeling van amendement 24 094, nr. 23.

De heer **Bakker** (D66) had eveneens waardering voor de toezegging van de minister. Op welke termijn kunnen nieuwe voorstellen worden verwacht? Hij bleef erbij dat het toepassen van het (uit de prestatiebeurs afkomstige) diploma-model in het regime van de tempobeurs zal leiden tot juridische en administratieve problemen.

De heer **Van der Vlies** (SGP) was ook tevreden over de toezegging van de minister. Op welke termijn kunnen nieuwe voorstellen worden verwacht?

De **minister** verwachtte de Kamer over ongeveer anderhalve week nader te informeren over de ontwikkeling van een spaarregeling en de in dat verband op te stellen AMvB. Hij benadrukte dat de spaarregeling gezien de reeds bestaande regelingen (bestuursbeursen e.d.) een relatief beperkt terrein zal bestrijken. Onbedoeld gebruik ervan wenste hij uit te sluiten. Wel zou in een overgangsfase in het kader van de afstudeerfondsen een regeling kunnen worden getroffen voor gevallen waarin een instelling nog geen betuursbeurs hanteert of waarin deze niet op alle bestuurstaken van toepassing is. In het algemeen vroeg hij aandacht voor de denivellerende inkomensverdelingseffecten van regelingen als deze.

De voorzitter van de commissie  
M. M. H. Kamp

De griffier van de commissie  
Roovers