

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR WETENSCHAPSBELEID EN HOGER ONDERWIJS¹

Vastgesteld 10 oktober 2006

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. Vervolgens spreken deze leden de hoop uit dat met de invoering van dit wetsvoorstel ook andere beoogde doelen zullen worden bereikt, met name de verbetering van de kwaliteit en de flexibiliteit van het onderwijs, het maken van een meer bewuste keus van studenten voor door hen te kiezen opleidingen en de mobiliteit van studenten. De genoemde leden hebben echter aarzelingen ten aanzien van enkele onderdelen van het wetsvoorstel, die op de invoering en uitvoering betrekking hebben.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vragen de regering nog eens helder uiteen te zetten welke bijdrage het voorstel in zijn huidige vorm zou kunnen leveren aan een viertal belangrijke maatschappelijke doelen, te weten:

- a. een eerlijker verdeling van de overheidssubsidie op hoger onderwijs over alle Nederlanders, subsidiair het verschuiven van overheidssubsidie van langstudeerders aan de universiteiten naar burgers die na een voltooide mbo-opleiding gedurende de beroepsloopbaan alsnog een hogere opleiding willen volgen
- b. het versterken van de regie van de student over de samenstelling van zijn opleidingsprogramma en een flexibilisering van het onderwijsaanbod van de instellingen

¹ Samenstelling:

Leden: Schuurman (CU), Schuyer (D66), Dees (VVD), Woldring (CDA), Dupuis (VVD) plv. voorzitter, Walsma (CDA), Maas-de Brouwer (PvdA) voorzitter, Essers (CDA), Van Raak (SP), Putters (PvdA) en Thissen (GL).
Plv. leden: Holdijk (SGP), Engels (D66), Broekers-Knol (VVD), Doek (CDA), Ketting (VVD), Werner (CDA), Hamel (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Meulenbelt (SP), Leijnse (PvdA) en Van der Lans (GL).

- c. 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
- d. het vereenvoudigen van het administratief systeem door een directer verband tussen bekostiging en de onderwijsinspanning van de instelling, waardoor de marges voor strategisch gedag (maximalisering van de bekostigingsopbrengst bij minimale onderwijsinspanning) worden verkleind.

Deze leden stellen deze vraag mede omdat zij van oordeel zijn dat de huidige financieringssystematiek reeds geruime tijd obsoleet moet worden genoemd en belangrijke maatschappelijke overwegingen nopen tot een vorm van leerrecht. Vanuit dit gezichtspunt kunnen zij echter nauwelijks verhelen dat de vorm waarin de regering dit leerrecht nu heeft gegoten en de overwegingen die zij daarbij naar voren heeft gebracht aanzienlijke verwarring hebben gesticht. Wat wil de regering nu eigenlijk met de leerrechten in deze vorm? Kan zij op de aangegeven terreinen nog eens duidelijk uiteenzetten welke heilzame werking van de voorliggende wetgeving zou kunnen uitgaan?

De leden van de fractie van **D66** sluiten zich bij deze vragen aan.

In dit verband vragen de leden van de **PvdA**-fractie tevens of de regering nader 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. Daarbij ware ook te betrekken de vraag 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 aanvankelijk 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 PvdA-fractie.

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. Er zit een fikse beperking in de leerrechten, die nooit de 6 jaar studie kunnen overschrijden. Dat is dan altijd nog royaal want veel opleidingen kunnen in 4 of 5 jaar worden gedaan. Nadat de leerrechten verbruikt zijn, kan men wel studeren maar moet men dan het instellingscollegegeld betalen, dat maximaal vijf maal het wettelijke collegegeld mag bedragen.

Ten einde zich een afgewogen oordeel te kunnen vormen vragen deze leden inzicht in de kosten/baten verhouding. Heeft Actal over het wetsvoorstel advies uitgebracht en hoe luidt het advies? Ook willen de leden van de VVD-fractie graag weten of een dergelijk systeem ook in het buitenland bestaat. Zo ja, hoe zijn de ervaringen die ermee zijn opgedaan?

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 wel erg veel (bruine) beren op de weg zijn bij de uitvoering. Wel vragen zij zich af of deze doelen toetsbaar zijn en zo ja, op welke wijze.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben het wetsvoorstel gelezen en voorlopig beoordeeld in het licht van de door staatssecretarissen Rutte en Bruins geformuleerde ambitie: 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.

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 schept en stelt het kader of de kaders, zo denken zij, waar de leerrechten een plek in moeten krijgen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de financiering van het hoger onderwijs. Zij zien een aantal inconsistenties. Ondanks de aanpassingen door het kabinet en de amendementen van de Tweede Kamer zijn zij van oordeel dat de bezwaren van de Raad van State, dat voorgestelde wijzigingen onvoldoende zijn en in bepaalde opzichten zelfs overbodig dan wel tegenstrijdig, helaas nog steeds niet zijn weggenomen.

Deze wet financiering 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?

Hoewel de leden van de SP-fractie hieronder een groot aantal vragen stellen, sluiten zij zich ook aan bij de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks.

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel financiering in het hoger onderwijs. De noodzaak tot stelselverbetering in het hoger onderwijs staat voor de fractie niet ter discussie. Het wetsvoorstel beoogt door middel van leerrechten de student centraal te stellen in het hoger onderwijs. Met deze centrale plaats van de student is deze fractie het eens. Ook het systeem van leerrechten wordt als gedachte onderschreven. De uitvoering van een en ander roept echter zo veel vragen op dat de vraag zich opdringt of het voorliggende voorstel nu wel de juiste invulling is van in beginsel goede gedachten.

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?

De leden van de D66 fractie vragen zich af of er wel voldoende draagkracht is voor de voorgestelde stelselverandering. Zorgelijk is dat vrijwel niemand die bij het hoger onderwijs betrokken is, het voorliggende wetsvoorstel verdedigt. Kan de regering twee organisaties noemen werkzaam in het onderwijs die voor het wetsvoorstel pleiten in deze vorm en op dit

moment waar de WHOO nog om een volledige parlementaire behandeling vraagt?

Een hele reeks bezwaren wordt opgesomd in een drietal brieven te weten van de VSNU van 14 juli 2006, van het Landelijk beraad Studentendecanen van 28 augustus en van de Iso/Lsvb in een ongedateerd schrijven dat ons in de week van 11 tot 17 september ter hand is gesteld. Wil de regering op deze brieven uitvoerig reageren?

De leden van de Eerste Kamerfracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** hebben met weinig enthousiasme kennisgenomen van het wetsvoorstel ter introductie van een nieuw bekostigingssysteem voor het hoger onderwijs, gebaseerd op inzet van leerrechten door studenten. Deze leden – daarin gesteund door de leden van de fractie van **GroenLinks** – hebben grote twijfels over nut, noodzaak en effectiviteit van deze wet. Naar hun mening zal deze wet niet bijdragen aan bevordering van de kwaliteit van het onderwijs. Zij vragen zich zelfs af of het tegenovergestelde niet eerder het geval zal zijn. Zij vragen de regering welke alternatieven zijn overwogen om dezelfde doelstellingen te bereiken.

II. INHOUD WETSVOORSTEL

1. Flexibiliteit en mobiliteit

De leden van de **CDA**-fractie hebben enkele vragen omtrent de met het wetsvoorstel nagestreefde doelen van flexibiliteit en mobiliteit. Deze leden constateren enerzijds dat de invoering van leerrechten onder andere tot doel heeft dat de flexibiliteit van het hoger onderwijs en de mobiliteit van studenten worden bevorderd. De instellingen voor hoger onderwijs zullen worden uitgedaagd hun opleidingen scherper te profileren, kwalitatief te verbeteren en voor studenten aantrekkelijker te maken, mede vanwege hun kansen op de arbeidsmarkt. Anderzijds constateren de genoemde leden dat de memorie van toelichting (p. 6) een opleiding omschrijft als een «samenhangend onderwijspakket, leidend tot een eindkwalificatie die voldoet aan vakinhoudelijke en beroepseisen en aan internationaal gevalideerde niveau-eisen. Borging ligt bij de examencommissies en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie. Deze borging zal samen met het gegeven dat de leerrechten begrensd zijn (en dus niet lichtvaardig worden verzilverd), voorkomen dat switchgedrag van studenten leidt tot ondermaatse opleidingstrajecten». De genoemde leden constateren vervolgens dat de instellingen het onderwijs van de opleidingen meestal aanbieden in programma's van een jaar, die zijn ingebed in een samenhangend onderwijspakket van meerdere jaren. Ook constateren zij dat de invoering van leerrechten geen afbreuk wil doen aan de samenhangende programma's van de opleidingen. Omdat met de invoering van leerrechten ook de genoemde flexibiliteit van het onderwijs en mobiliteit van studenten wordt beoogd, vragen de genoemde leden de regering welke substantiële bijdrage het onderhavige wetsvoorstel zal leveren aan de genoemde flexibiliteit en mobiliteit.

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. Zij vragen de regering in te gaan op de vraag hoe de vrijheid van de student om zijn leerrecht per maand in te zetten voor het volgen van diverse onderwijsonderdelen bij uiteenlopende instellingen, zich verhoudt

tot de bevoegdheid van de examencommissies om te bepalen welke onderwijsonderdelen al dan niet meetellen bij de toekenning van het diploma (*credit transfer*). Is niet, zo vragen deze leden, de vrijheid van de student goeddeels een fictie omdat examencommissies in het algemeen de mogelijkheid om elders gevolgd onderwijs te laten meetellen voor het diploma ten zeerste beperken. 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?

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 onderwijs-administratie, als op het punt van de zekerheid van financiering bepaald ongemakkelijk. Ook veronderstelt het kennis bij de instellingen van elkaars programma's. Want hoe kun je toestemming geven voor studieonderdelen die je niet kent? Stel de ene medische faculteit heeft een op onderwijsgebied zeer matige oncologieafdeling, die weinig doet aan het onderwijs. Kan de student dan, zo vragen de leden van de VVD-fractie de staatssecretaris, naar een andere medische faculteit gaan voor dat ene vak, omdat ze er daar meer aan doen. Natuurlijk is het zo, dat er wel algemene studiedoelen zijn, maar daar kan toch nog heel wat variatie in zitten. Ook vragen zij of de faculteit waaruit de zwervende student afkomstig is, zoiets mag weigeren. En hoe zit het met de ontvangende faculteit: mag die weigeren? Met andere woorden: hoeveel *recht* heeft de student om zijn studie naar eigen inzicht in te richten? Deze leden hebben nergens in de wetteksten hierover iets kunnen vinden.

De leden van de **GroenLinks**-fractie sluiten zich aan bij de voorgaande vragen over flexibiliteit en mobiliteit van de fracties van CDA, PvdA en VVD.

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.

Kan hier bij AMvB wat geregeld worden? En hoe zit het dan met de numerus clausus? Ook vragen wij ons af of de maat van vier weken wel past in de cursus opbouw 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. Stel een student heeft grote moeite met het vak statistiek, een andere kwestie. Kan hij dan een vak statistiek doen bij een faculteit die er weinig aandacht aan besteedt en lagere eisen stelt?

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 **GL**. Zijn ook andere essentiële voorwaarden zoals studentenhuysvesting die op redelijke termijn beschikbaar is, voorhanden? Waarin wordt die vrijheid gewaarborgd? Werkt de markt en kan de student praktisch gezien wel mobiel zijn?

Is leerrechtensysteem 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 deze leden. Waarop baseert de staatssecretaris dat? Wordt beperking van studietijd en verhoging van studietempo niet te dominant ten koste van generalisme en uitmuntendheid? Deze leden vrezen dat excellent zijn juist wordt bedreigd door dit systeem en al helemaal het overal gepropageerde principe van een levenlang leren als investering in duurzame maatschappelijke en werkzame inzetbaarheid. Gaat het dan niet ook ten koste van sociale ontwikkeling naast en binnen of vanuit de studie? Is de staatssecretaris op de hoogte van de slechtere concurrentiepositie op de arbeidsmarkt van de snelle student met het beperkte of te eenzijdige CV? En zo ja, hoe gaat U dat te lijf? Met dit systeem van leerrechten?

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. Kan de staatssecretaris uitleggen waarom het voorgestelde systeem van leerrechten past bij het zogenoemde ba-ma systeem? Waarom meent hij dat het systeem van leerrechten goed past bij de curriculumopbouw van propedeuse, bachelor en master?

Invoering van leerrechten is mede ingegeven, zo begrijpen deze leden, door de wens om studenten meer keuzevrijheid te geven. Tegelijk beoogt dit voorstel meer vraagsturing, doordat instellingen met elkaar moeten concurreren. 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 Groen-Links. Is de staatssecretaris van mening dat instellingen studenten hiertoe een afgewogen en samenhangend curriculum moeten aanbieden? Waarom deelt hij niet de zorg van deze leden dat door het systeem van leerrechten moeilijker te verzekeren is dat studenten een afgewogen en samenhangende opleiding volgen? Deelt hij de opvatting van deze leden dat meer concurrentie tussen opleidingen zal uitnodigen tot meer differentiatie van studies? Vreest hij met hen dat juist deze differentiatie het voor studenten moeilijker maakt om over te stappen op een andere opleiding?

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.

Daarnaast, zo constateren deze leden, spelen bij studenten nog een heleboel andere factoren mee in hun keuze voor een bepaalde opleiding. Ook andere voor de instelling niet te beïnvloeden zaken als studentenvereniging, sociaal leven en bijbaan spelen een grote rol. De verwachting dat studenten dus snel zullen wisselen van opleiding op grond van de kwaliteit lijkt daarmee een overschatting van de werkelijkheid.

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.

2. Vraagsturing onderwijs

Het is aannemelijk dat de vraagsturing van het onderwijs zich zal concentreren op de «natuurlijke momenten» van een opleiding (namelijk bij de eerste inschrijving, na de propedeuse voorzover nog bestaand en na het bachelorexamen). Op die momenten kunnen studenten de opleidingen met elkaar vergelijken en kunnen de instellingen met elkaar concurreren om studenten naar zich toe te trekken. 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 onderwijsprogramma 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. 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?

Vervolgens merken de leden van de **ChristenUnie**-fractie en **SGP**-fractie op dat, ondanks de verbeteringen op het punt van de onderwijsopslag, het onderwijs door het leerrechtensysteem nog steeds te veel vraaggestuurd wordt ingericht. Waardoor met name kleine opleidingen van grote wetenschappelijke en maatschappelijke waarde, maar weinig economisch aantrekkelijk, op achterstand worden gezet. Deelt de regering hun mening? Zo nee, waarom niet?

3. Studielink

In samenhang met de flexibiliteit en mobiliteit hebben de leden van de **CDA**-fractie ook een vraag over de visie van de regering op de variëteit en uniformiteit van de opleidingen, c.q. instellingen voor hoger onderwijs. Enerzijds wordt in de memorie van toelichting (p. 5) opgemerkt dat er voldoende variëteit aan opleidingen en instellingen bestaat om studenten

desgewenst in de gelegenheid te stellen om van instelling te veranderen, en dat het onnodig en ongewenst is om tot een uniform onderwijsaanbod te komen met gereguleerde overstapmomenten. Anderzijds wordt Studielink geïntroduceerd (een gemeenschappelijk instrument voor het hoger onderwijs dat alle instellingsadministraties en de Informatie Beheer Groep met elkaar gaat verbinden), waardoor volgens de memorie van toelichting (pp. 5–6) een infrastructuur ontstaat voor de uitwisseling van gegevens en «meer standaardisering in het hoger onderwijs»; aanmeldingen en inschrijvingen zullen via Studielink gaan verlopen. Concreet betekent dit volgens de memorie van toelichting dat een student zich op een eenvoudige wijze kan uitschrijven bij de ene instelling en inschrijven bij de andere instelling. De genoemde leden 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.

Studielink is voor de invoering en uitvoering van het wetsvoorstel een zeer belangrijk instrument. Studenten kunnen zich via Studielink aanmelden en (her)inschrijven, te beginnen in het studiejaar 2007–2008. In de nabije toekomst zal het voor studenten ook mogelijk zijn om via Studielink collegegeldverplichtingen aan te gaan en informatie te verkrijgen over het aantal leerrechten waar zij aanspraak op kunnen maken. De genoemde leden vragen 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.

De leden van de **GL**-fractie sluiten zich bij deze vragen aan en vragen of er al zicht is op het tijdstip van gereedkomen van het digitaal studenten-dossier 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?

In het kader van de studiefinanciering, zo constateren de leden van de fractie van **D66**, wordt als nieuwigheid nu het collegegeldkrediet ingevoerd waarvoor studenten dienen te lenen. 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 nog eens uitleggen waarom voor een dergelijk systeem van geld rondpompen is gekozen met als consequentie grote kosten bij de instellingen en de IGB-groep?

4. Uitlooprechten

Wat de uitlooprechten betreft, hebben de leden van de **CDA**-fractie kennisgenomen van de bepaling (artikel 1.1, lid 2, onderdeel x) dat de student het recht heeft gedurende twaalf aaneengesloten maanden hoger onderwijs te volgen (om een opleiding af te maken), zonder dat de instellingen voor dat onderwijs van rijkswege worden bekostigd. Omdat uitlooprechten deel uitmaken van de publieke financiering van het hele leerrechtensysteem, vragen de genoemde leden waarom wel de studenten worden gefaciliteerd door middel van het te betalen wettelijk collegegeld, terwijl de instellingen niet worden gefaciliteerd door middel

van een rijksbekostiging voor het aangeboden onderwijs voor de desbetreffende studenten. Bovendien bestaat na het jaar van het uitlooprecht de mogelijkheid voor studenten om hun studie af te maken in maximaal twee jaar tegen betaling van het instellingscollegegeld (twee maal het wettelijk collegegeld). Ook voor dat onderwijs worden de instellingen niet door het rijk bekostigd. Hier komt nog bij dat een student die aan de ene universiteit zich laat inschrijven en collegegeld betaalt en die instelling door het rijk wordt bekostigd, maar zich ook aan een andere universiteit laat inschrijven en onderwijs volgt, die andere universiteit geen collegegeld en geen rijksbekostiging ontvangt. De genoemde leden 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? En hoe moeten deze leden dit 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. 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?

De leden van de fractie van **GroenLinks** sluiten zich aan bij deze vragen van de PvdA-fractie.

5. Raulinvergoeding

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer uitgebreid is gesproken over de Raulinvergoeding (een vergoeding die EU-studenten in de grensregio's thans ontvangen voor het te betalen collegegeld). De door staatssecretaris Rutte aanvankelijk voorgestelde oplossing van het collegegeldkrediet en latere compromisvoorstellen van zijn kant vonden onvoldoende steun in de Tweede Kamer. De staatssecretaris heeft bij brief van 26 juni jl. toegezegd de Kamer nader te zullen informeren over de omvang van de Raulinvergoeding. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer ging het ook over vragen van Kamerleden omtrent het handhaven en evalueren van de Raulinvergoeding, totdat er in overleg met de instellingen een nieuwe regeling tot stand gekomen is. De staatssecretaris heeft geantwoord dat hij zo snel mogelijk zal komen «met een voorstel voor hoe wij hier binnen het gedachtegoed van het wetsvoorstel inzake leerrechten mee omgaan». De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat de Raulinvergoeding bezwaarlijk kan worden afgeschaft, als er nog geen aanvaardbaar alternatief bestaat. Zij vragen de regering of reeds informatie beschikbaar is over het toegezegde voorstel van staatssecretaris Rutte.

6. Profileringsfonds en overheidsbeurzen voor landelijke organisaties

Het profileringsfonds van een instelling voor hoger onderwijs maakt het mogelijk om studenten die zich bestuurlijk en maatschappelijk verdienstelijk maken te compenseren, aldus de leden van de **CDA**-fractie. Het door de Tweede Kamer aangenomen amendement-Joldersma (stuk nr. 17) heeft artikel 7.51, lid 2, van het wetsvoorstel uitgebreid, in die zin dat de desbetreffende studenten geen leer- en uitlooptrechten behoeven in te zetten. Ook is met dat amendement aan het genoemde artikel 7.51 een nieuw lid 5 toegevoegd, dat een aantal bijzondere omstandigheden noemt waaronder studenten kunnen vallen die van het profileringsfonds gebruik wensen te maken. De genoemde bijzondere omstandigheden zijn niet limitatief. Onder andere worden genoemd het lidmaatschap van het bestuur van een studentenorganisatie, en bestuurlijke en maatschappelijke activiteiten die naar het oordeel van het instellingsbestuur mede in belang zijn van de instelling en het onderwijs dat de student volgt. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt opgemerkt (p. 28) dat op basis van artikel 7.51a van het wetsvoorstel een regeling bestaat om voor maximaal 20 politieke jongerenorganisaties en andere landelijke organisaties, per organisatie voor een door hen aangewezen vertegenwoordiger één beurs beschikbaar is.

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? Wat het profileringsfonds betreft stellen deze leden de volgende vraag: kan de regering bevestigen dat 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?

Als een student zich naast zijn studie maatschappelijk dienstbaar wil maken of anderszins wil ontplooiingen, zo vervolgen de leden van de fractie van **D66**, wordt dat moeilijker dan in de huidige situatie. Een student kan er voor kiezen om in het tweede jaar van zijn bachelorstudie een bestuursfunctie te willen bekleden bij een studievereniging. Hoe kan hij dit dan doen zonder dat hij zijn leerrechten opmaakt? Wat als hij of zij bij het profileringsfonds wordt afgewezen voor een regeling? En heeft de student in alle gevallen nog steeds recht op studiefinanciering (norm-budget)? Hoe zit het met een student die zes maanden stage gaat lopen?

7. Bekostigingssystematiek

In het wetsvoorstel, zo constateren de leden van de **CDA**-fractie, is bepaald dat een collegegeldperiode begint op 1 september en eindigt op 1 september van het volgende jaar. Voor studenten geldt dat zij leerrechten inzetten voor een jaar, maar dat zij de vrijheid hebben zich op een moment van hun keuze (via de Informatie Beheer Groep) in te schrijven voor een opleiding bij een instelling van hoger onderwijs; het jaar dat zij leerrechten inzetten behoeft dus niet parallel te lopen met de collegegeldperiode. Zowel de leerrechten als de uitlooptrechten hebben een omvang van twaalf maanden, voor studenten af te rekenen in maanden over het tijdvak dat geen leer- of uitlooptrechten zijn aangewend; ook krijgen zij een naventant deel van het reeds betaalde collegegeld terug. De genoemde leden hebben de volgende vragen over de bekostiging van de instel-

lingen. Gebeurt de bekostiging van de instellingen per jaar, bijvoorbeeld van 1 oktober tot 1 oktober van het volgende jaar? Omdat in de stukken sprake is van een «peilperiode», is de vraag door welke data die periode wordt gemarkeerd, welke peildatum aan die periode is verbonden, en hoe de instellingen worden bekostigd op grond van leerrechten. 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».

Deze leden constateren dat de genoemde administratieve processen van de instellingen extra administratieve lasten met zich mee zullen brengen, en dat – zoals reeds werd opgemerkt – 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. Bovendien vragen deze leden de regering 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 een administratief eenvoudige weg van twee officiële data van inschrijving die wettelijk worden vastgesteld, bijvoorbeeld 1 september en 1 februari, waarbij de thans ingevoerde bepaling van automatische herinschrijving van kracht blijft, tenzij de student zich laat uitschrijven.

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 leerechten 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.

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 spaart 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. Ook vragen deze leden of in het overleg met de instellingen gesproken is (of alsnog gesproken kan worden) over de mogelijkheid dat een instelling met studenten een intentie-overeenkomst 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.

Wat betreft de financiering van het hoger onderwijs wilden de leden van de **PvdA**-fractie nog graag iets weten over de huidige bekostigingssystematiek. Zijn zij goed geïnformeerd, zo vragen zij, dat bij de berekening van de huidige macro-budgetten voor universiteiten, respectievelijk hogescholen, alle ingeschreven studenten van de instellingen worden meegerekend tegen het vigerende bedrag per student? Dus ook de vijfde-, zevende-, enz. enz.-jaars studenten voorzover 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?

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 dichterbij de reële kostprijs?

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). 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?

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. Zij wijzen erop dat dit nu juist één van de erkende feiten van het oude bekostigingssysteem was en een bron van veel strategisch gedrag en oneigenlijk gebruik ter maximalisatie van de bekostiging. In een leerrechtensysteem kan de bekostiging van de instelling één-op-één gekoppeld worden aan de inzet van leerrechten door de student, waardoor een controleerbare relatie ontstaat tussen de leerprestatie van de student, de onderwijsprestatie van de instelling en de omvang van de overheidsbijdrage. De leden van de PvdA-fractie achten het zeer betreurenswaardig dat deze wezenlijke kwaliteit door de gekozen systematiek zo volkomen te niet is gedaan.

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 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 emancipatie- ontwikkelingsmogelijkheden 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?

Ziet de staatssecretaris met deze leden het gevaar van scheefloop in de financiering voor studies die veel studenten hebben die bijvakken volgen? Klopt het dat voor deze opleidingen voor deze zogenoemde «bijvakkers» geen extra bekostiging voor deze studenten krijgen? Deelt hij de zorg van de leden van de SP-fractie dat dit ten koste gaat van de vakken die reguliere studenten volgen?

De leden van de fractie van **GroenLinks** sluiten zich aan bij deze vragen.

Daarnaast vragen de leden van de fracties van **CU** en **SGP** naar het draagvlak in het veld met betrekking tot de wijziging van jaarlijkse leerrechten in de mogelijkheid tot maandelijkse verrekening en vragen zij de regering naar de consequenties ten aanzien van de uitvoeringslasten. Erkent de regering dat de veelheid aan soorten leerrechten en te hanteren collegegeldtarieven de zaak erg ingewikkeld maken om bij te houden voor de onderwijsinstellingen? Wat is de rol van de IB-groep in dat geheel? Is bij de betrokken organisatie en instellingen bekend wie precies waarvoor verantwoordelijk is ten aanzien van het bijhouden van inzet van leerrechten en geldende collegegeldtarieven, zo vragen deze leden?

8. Koppeling leerrecht aan duur opleiding

De leden van de **PvdA**-fractie 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 redenen hiervoor kan zijn, te meer daar deze keuze als sequeel heeft dat allerlei ingewikkelde regelingen moeten worden getroffen en de differentiatie in studieduur te accommoderen, studie-uitloop te faciliteren en fraude te voorkomen. 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 deze leden, 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.

Meer in technische zin vragen de leden van de PvdA-fractie 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. Betekent dit dat hierbij rekening gehouden wordt met de verschillen in studieduur? En hoe werkt dit uit voor de verlengde technische opleidingen en de medische opleidingen? Ook vragen de leden van de PvdA-fractie of er een verband is tussen de vormgeving van de leerrechten en de lopende experimenten met selectie aan de poort en collegegelddifferentiatie.

9. Studieniveau/kwaliteit onderwijs

In dit wetsvoorstel wordt wel heel zelfverzekerd uitgegaan van het feit dat met de introductie van leerrechten en de student als ware hij/zij «opdrachtgever» van het onderwijs die kwaliteitsverbetering kan worden gerealiseerd, zo constateren de leden van de **GL**-fractie. Waar baseert de staatssecretaris die zekerheid op? Ligt het niet veel meer voor de hand om te investeren in docenten en onderwijsprogramma's teneinde de onderwijskwaliteit te verbeteren? Nu wordt de student in stelling gebracht die met leerrechten mag gaan shoppen in de universitaire supermarkt die op dertien plaatsen is gevestigd. Bovendien gaat de regering ervan uit dat vanwege die «shoppende» student universiteiten gaan articuleren wat zij specifiek te bieden hebben en zich ten opzichte van elkaar sterk in onderlinge concurrentie gaan onderscheiden. Volgens deze leden zal het veeleer zo zijn dat omwille van de effectieve inzet van de leerrechten universiteiten gaan afstemmen zowel in inhoudelijk programma als in roostering van de verschillende afzonderlijke modules of programmering. Tot nu toe heeft ingevoerde werking van marktprincipes ook op andere beleids terreinen geleid tot fusie van aanbieders en meer eenvormigheid. En dus minder keuze vrijheid en minder markt. Graag ontvangen deze leden een reactie van de staatssecretaris.

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. Deelt de staatssecretaris de mening van deze leden dat snel studeren niet hetzelfde is als goed studeren? Waarom heeft hij niet gekozen voor maatregelen om het studieniveau te verhogen, bijvoorbeeld door de aanvullende studiebeurs te verhogen en meer te investeren in docenten?

Deze leden 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. Is de staatssecretaris het met deze leden eens dat na invoering van leerrechten het voor universiteiten en hogescholen financieel loont om opleidingen aan te bieden die niet wetenschappelijk of maatschappelijk noodzakelijk zijn, maar onder studenten wel populair zijn? Is de staatssecretaris bekend met het gegeven dat instellingen nu al meer geld uitgeven aan het binnenhalen van studenten? Hoe verhouden deze ontwikkelingen zich met het streven van het kabinet om het niveau van het hoger onderwijs te verhogen?

Kan de staatssecretaris aangeven welke pedagogisch-didactische doeleinden ten grondslag liggen aan de invoering van leerrechten?

Waarom deelt de staatssecretaris niet de opvatting van de leden van de **SP**-fractie dat voor verhoging van het niveau van het hoger onderwijs niet onderlinge concurrentie, maar samenwerking tussen instellingen zou moeten worden gestimuleerd?

Over de veronderstelde kwaliteitsverbetering hebben deze leden van de fractie van **D66** ook nog vragen. Het wetsvoorstel brengt door de centrale plaats van de student, die met zijn «rugzakje» met leerrechten kan gaan shoppen voor het beste onderwijs, een kanteling ingang van aanbodsturing naar vraagsturing in het hoger onderwijs. De regering gaat ervan uit dat door deze vraagsturing de kwaliteit van het hoger onderwijs om hoog gaat. Een ander punt dat de regering naar voren brengt is dat

onderwijs zijn cruciale rol in de samenleving alleen kan waarmaken met een gezonde financiële basis. Om dit te bereiken komt in dit wetsvoorstel een andere kant van de leerrechten naar voren, het is een financiële prikkel om sneller te studeren, langzame studenten zijn immers duurder. Een student krijgt maar leerrechten voor één studie plus wat uitloop. Het volgen van een tweede studie wordt moeilijker gemaakt, een student moet die grotendeels zelf bekostigen. In wezen krijgen studenten met leerrechten minder geld en tijd om te studeren en kan gezegd worden dat het wetsvoorstel een verschraling van de academische ontplooiing is ten opzichte van de huidige situatie. De leden van de fractie van D66 verlangen van de regering een uitgebreidere dan tot nu toe gegeven beschouwing over de kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs door middel 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 verschrallende effecten van dit wetsvoorstel. Wat is bijvoorbeeld het effect op interdisciplinaire studies en onderzoeken als minder studenten een tweede studie doen?

Voortgaand op de kwaliteit van het hoger onderwijs vragen de leden van de D66 fractie zich, net als de Raad van State, af of flexibilisering er niet toe leidt dat het curriculum van een student fragmenteert. Een student kan tijdens zijn studie veel vakken aan verschillende onderwijsinstellingen volgen, de keuze voor kwaliteit hoeft daarbij niet altijd een rol te spelen, te denken valt ook dat studenten gaan shoppen daar waar een bepaald vak een lagere moeilijkheidsgraad heeft. Dit levert examencommissies extra werk op en kan de waarde van afgegeven diploma's beïnvloeden. Graag ontvangen zij een reactie hierop van de staatssecretaris.

Daarnaast gaat de staatssecretaris ervan uit dat wie iets te kiezen heeft, zal kiezen voor kwaliteit. Hierboven is al aangegeven dat, dat niet per definitie zo is. Studenten shoppen vaker binnen de onderwijsinstelling waar ze hun studie volgen dan dat ze dat bij een andere onderwijsinstelling doen. Verder is de keuze voor een opleiding, soms ook een keuze voor een stad wederom niet kwaliteit. Er zijn ook nog praktische problemen bij het switchen van onderwijsinstellingen. Een student die na veel moeite een kamer heeft weten te bemachtigen zal niet omwille van alleen kwaliteit een verhuizing overwegen, beschikbaarheid van bijvoorbeeld studentenkamers speelt daarbij ook een grote rol. Als de mobiliteit van studenten niet toeneemt, studenten gaan niet shoppen bij andere onderwijsinstellingen, wat heeft dat dan voor gevolg voor dit wetsvoorstel?

De bovenstaande twee problemen geven aan dat verantwoord keuze gedrag van studenten niet een gegeven is, ook niet met leerrechten. Hoe denkt de regering het maken van verantwoorde keuzes van studenten te bevorderen naast financiële prikkels. Studenten zijn zoals blijkt vaak inventief genoeg om aardig rond te komen en te studeren. 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 beta richting kiest, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de fractie van **GroenLinks** sluiten zich aan bij deze vragen van de SP- en D66-fracties.

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? Erkent de regering dat universiteiten en hogescholen een niet te onderschatten wetenschappelijke, culturele en educatie belang verte-

genwoordigen en de intellectuele brandpunten vormen van onze samenleving? Op welke wijze draagt de invoering van het leerrechtensysteem hieraan bij?

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.

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 de 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? Erkent de regering dat dit spoedwijzigingsvoorstel nog maar eens aantoonde 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 leden van de aan het woord zijnde fracties vragen de regering ook in te gaan op de feitelijke onjuistheden in de wet die worden aangedragen door de VSNU, de HBO-Raad en de Open Universiteit. Indien hun bezwaren juist zijn, ligt het voor de hand dat naderhand reparatiewetgeving nodig is. Is dat niet opnieuw een argument om het voorliggende wetsvoorstel te behandelen met de nieuwe WHOO?

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.

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 leden van de fractie van **GroenLinks** vrezen een enorme administratieve rompslomp van in- en uitschrijven in samenhang met diverse faciliteiten.

De universiteitenvereniging VSNU en de studentenorganisaties ISO en LSVb hebben gewaarschuwd voor de bureaucratische last voor instellingen en studenten, zo vervolgen de leden van de **SP**-fractie. Onderzoek van het bureau Berenschot lijkt dit vermoeden te bevestigen. Instellingen en studenten zullen te maken krijgen met vijf soorten leerrechten. Elk in

drie varianten (HBO-bachelor, WO-bachelor en WO-master) en met zes soorten collegegeld. Waarom deelt de staatssecretaris niet de zorgen van deze leden voor een toename van bureaucratie?

Als laatste vragen ook de leden van de fractie van **D66** nog aandacht voor de administratieve lasten. De invoering van het Ba/Ma- stelsel is net achter de rug of er komt alweer een aanzienlijke administratieve verandering. Er is een onderzoek geweest van bureau Berenschot waarbij de administratieve kosten hoger uit kwamen dan in de berekeningen van de regering. De huidige verandering kent ook nog eens twee systemen. Studenten kunnen hun leerrechten maandelijks gaan besteden. Onderwijsinstellingen krijgen geld per jaar. In het licht van de veranderingen die zijn door gevoerd 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.

12. Invoering en uitvoering wetsvoorstel

Zoals reeds werd opgemerkt hebben de leden van de **CDA**-fractie aarzelingen met betrekking tot enkele onderdelen van het wetsvoorstel, die betrekking hebben op de invoering en uitvoering ervan. Met betrekking tot de invoering van het wetsvoorstel is een Strategische Groep Implementatie Leerrechten ingesteld, waarin de Informatie Beheer Groep, de Centrale Financiën Instellingen en het departement van OCW zitting hebben; de HBO-raad en de VSNU hebben te kennen gegeven niet in die groep zitting te willen nemen. Die groep zal zich richten op een zorgvuldige invoering van het wetsvoorstel, en zij zal beslissen over de vraag – mede op grond van een onafhankelijke contra-expertise – of het wetsvoorstel met ingang van 1 september 2007 kan worden ingevoerd. De genoemde leden vragen de regering welke opstelling de VSNU en de HBO-raad hebben ten opzichte van de Strategische Groep, en op welke wijze, de Strategische Groep zal samenwerken met de genoemde koepelorganisaties van de instellingen voor hoger onderwijs die van essentieel belang zijn voor de implementatie van het wetsvoorstel. Verder vragen deze leden welke instantie de contra-expertise zal uitvoeren, welke aanvullende informatie (behalve de brief van de staatssecretaris van 26 juni jl.) de regering kan geven over «een realistisch traject voor de zorgvuldige invoering van leerrechten», waar de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Joldersma (nr. 41) om heeft gevraagd, en op welke ultieme datum de beslissing moet worden genomen over het wel of niet invoeren van het wetsvoorstel per 1 september 2007. Deze vragen klemmen te meer, omdat de koepelorganisaties te kennen hebben gegeven dat bij de instellingen grote bezorgdheid bestaat omtrent hun voorbereidingen voor de invoering van de wet per 1 september 2007.

Met de aanvaarding van het amendement-Joldersma (nr. 65), dat betrekking heeft op artikel 7.42j, is zowel een leerrecht als een uitlooprecht een periode van twaalf maanden geworden, voor de student af te rekenen in maanden over het tijdvak dat geen leerrecht of uitlooprecht wordt ingezet (uitgezonderd de maanden juli en augustus). Indien een student geen volledig leer- of uitlooprecht meer heeft, kan hij een eventueel deel ervan per maand inzetten. Deze bepalingen hebben consequenties voor het terug te ontvangen, resp. te betalen collegegeld. In aansluiting bij de in de memorie van toelichting besproken «Communicatie» (p. 27–28) vragen de genoemde leden de regering wanneer (gezien de nog te nemen beslissing van de Strategische Groep) en op welke wijze zij de leerrechtensystematiek (inclusief het gemaximeerde collegegeld, instellingscollegegeld, collegegeldkrediet en aflossingssysteem) aan aankomende studenten bekend zal worden gemaakt. Ook vragen deze leden hoeveel maanden nodig zijn om de bedoelde informatie op adequate wijze aan aankomende studenten bekend te maken.

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 verwerpelijk 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? 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 U2006/6 829FRO) aan de Eerste Kamer inzake de leerrechten van OUNL-studenten die in het buitenland, maar niet in de grensstreek woonachtig zijn.

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. Voorts vragen deze leden hoe de regering de afbreukrisico's die bij overhaaste invoering voor de bekostiging van de instellingen ontstaan (te late of onjuiste opgave van studentenaantallen werkt jarenlang door in de bekostiging) denkt af te dekken. Draaien, zo vragen zij, de instellingen voor deze risico's op, en mogelijk de studenten, of is de overheid bereid een deel van deze risico's over te nemen. De leden van de PvdA 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 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. 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 leden van de fractie van **GroenLinks** sluiten zich aan bij deze vragen van de VVD-fractie.

Naar het de regering bekend is, heeft de Eerste Kamer in het bijzonder te letten op uitvoerbaarheid van wetgeving en op juist geformuleerde wetgeving. Daarom willen de leden van de **D66**-fractie graag een uitvoerige reactie op de in de brief van de VSNU gestelde ernstige technische fouten.

De leden van de **ChristenUnie** en **SGP** fracties vragen de regering naar de uitvoering van de invoeringstoets. Gaat het nog lukken deze haalbaarheidstoets af te ronden voordat het wetsvoorstel in de Eerste Kamer behandeld is? Is het juist dat daardoor de situatie kan ontstaan dat het wetsvoorstel wordt aangenomen waarin de invoering van leerrechten per 1 september 2007 staat opgenomen, terwijl uit het onafhankelijke onderzoek zou kunnen blijken dat die invoeringsdatum niet haalbaar is?

13. Diversen

Het is curieus, zo merken de leden van de **D66**-fractie op, dat de regering een opleiding in de medicijnen kennelijk niet kwalificeert als een opleiding in de gezondheidszorg. Hoe is anders te verklaren 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? Is de regering bereid dit te heroverwegen?

Acht de regering het niet gevaarlijk om de deur open te zetten voor extra leerrechten bij functiebeperkingen die niet eenduidig zijn te diagnosticeren? Te denken valt enigszins aan dyslexie maar zeker ook aan een ziektebeeld als het chronisch vermoeidheidssyndroom? Hoe wordt oneigenlijk gebruik in deze voorkomen?

III. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 7.42c

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat in de bachelorfase, nadat alle leerrechten zijn verbruikt, direct aansluitend één jaar uitloop van het wettelijk collegegeld mogelijk is om de opleiding af te maken (de zgn. uitlooprechten). Ook in de masterfase bestaat na het verbruik van de voor die opleiding geldende leerrechten een uitlooprecht van een jaar van het wettelijk collegegeld. In art. 7.42c van het wetsvoorstel wordt bepaald: «Een uitlooprecht voor een bacheloropleiding of een gedeelte daarvan dat niet voor die opleiding is aangewend, kan worden aangewend voor: a) een andere bacheloropleiding (...), en b) voor een masteropleiding, mits de voor die opleiding beschikbare leerrechten zijn aangewend». In de memorie van toelichting wordt over de ruimte van de uitlooprechten in de bachelorfase opgemerkt (p. 10): «Als een student deze ruimte (van het lagere wettelijk collegegeld) niet benut om een bacheloropleiding te volgen, kan hij deze ruimte ook inzetten wanneer hij een masteropleiding volgt». In de nota naar aanleiding van het verslag (p. 21) wordt deze toelichting herhaald. De genoemde leden vragen de regering of het genoemde wetsartikel en de toelichting erop impliceren dat aan een masteropleiding niet alleen het aan die opleiding verbonden uitlooprecht van een jaar verbonden is, maar ook een niet verbruikt uitlooprecht van de bacheloropleiding. Met andere woorden, kan een masteropleiding uitlooprechten van twee jaar bevatten, indien het uitlooprecht van de bacheloropleiding niet is verbruikt? Is de conclusie juist dat studenten die twee jaren uitlooprechten in de masterfase hebben, die rechten kunnen gebruiken voor het volgen van een tweede masteropleiding tegen betaling van het wettelijk collegegeld?

In artikel 7.42c, lid 2, wordt bepaald dat uitlooprechten 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.

Artikel 7.42e

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van artikel 18.59a, waarin wordt bepaald dat studenten die voor 1 september 2007 waren ingeschreven bij een bekostigde instelling resterende leerrechten kunnen aanwenden tot een maximum van één jaar. Na de genoemde datum geldt een ander regime. Is de interpretatie van artikel 7.42 e, lid 1 en 2, juist, 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?

Artikel 7.42f

Bij brief van 14 juli jl. 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 leeren 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 7.42j

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?

IV. SAMENVATTING

Samenvattend is de commissie, hoewel in meerderheid in principe voorstander van een systeem van leerrechten, zeer kritisch over het thans voorliggende wetsvoorstel. In het bijzonder zijn de commissieleden bezorgd over de daadwerkelijke flexibiliteit en mobiliteit, de bekostigings-systematiek, de kwaliteit van het onderwijs en de invoering en uitvoering van het wetsvoorstel. De leden verzoeken de staatssecretaris dan ook zeer nauwkeurig op de vele gestelde vragen in te gaan. In de hoop dat de staatssecretaris haar zorg kan wegnemen, ziet de commissie een uitgebreide beantwoording met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de commissie,
Maas-de Brouwer

De griffier van de commissie,
Janssen