

maand was u lid van de gemeenteraad van Rotterdam. Als gemeenteraadslid bereikte u via de landelijke media zelfs nationale bekendheid, en dat kan maar van weinig raadsleden worden gezegd. Onder voor ons land uitzonderlijke omstandigheden nam u de taak van fractievoorzitter van Leefbaar Rotterdam over en zag u kans om het debat over de stedelijke politiek te voorzien van nieuwe thema's en van een ander temperament. In deze reflectieve Kamer brengt u veel ervaring mee. We zijn dan ook benieuwd naar uw inbreng in de werkzaamheden van dit huis en wensen u daarmee zeer veel succes.

Het woord is aan de heer Thom de Graaf, die zijn maidenspeech zal houden.



De heer **Thom de Graaf** (D66):

Voorzitter. De laatste maal dat ik in deze Kamer het woord voerde over een wetsvoorstel, ruim zes jaar geleden, werd dat helaas niet met de in dat geval benodigde meerderheid aanvaard. Ik heb daar nog een zekere levendige herinnering aan. Nu voer ik voor het eerst het woord als lid van deze Kamer over een wetsvoorstel waarvan ik genoeg zeker weet dat het zal worden aanvaard, maar waarvan ik oprecht meen dat het beter zou zijn als dat niet het geval zou zijn. Het kan verkeren.

Ik veroorloof mij een prealabele opmerking over de procedure die wij bij dit wetsvoorstel over langstudeerders hebben gevolgd. Een meerderheid van deze Kamer vindt het nodig, de dringende en beargumenteerde wens van een zeer betekenisvolle minderheid om de plenaire behandeling van het voorstel uit te stellen tot de eerste vergadering na het zomerreces, te negeren en behandeling nu met stoom en kokend water af te dwingen. Afgelopen week zijn door vijf verschillende fracties nog indringende nadere vragen aan de regering gesteld over met name aspecten van behoorlijke wetgeving. Van de uitgebreide nadere antwoorden hebben wij eerst een paar dagen geleden kennis kunnen nemen. Het wetsvoorstel beoogt door middel van de langstudeerdersboete gelden vrij te maken voor de uitvoering van een strategische agenda voor het hoger onderwijs, maar deze agenda mag in de afwegingen bij dit wetsvoorstel kennelijk geen rol spelen, immers, deze omvangrijke nota is ook pas sinds dit weekend beschikbaar gekomen. Toch moet en zal dit wetsvoorstel er vandaag nog doorheen worden gejaagd. De reden daarvoor is mij tot op dit moment onhelder en moet dus wel van betrekkelijk eendimensionale politieke aard zijn.

Aan de staatssecretaris is gevraagd of de ombuigingsdoelstelling, waar het bij dit wetsvoorstel toch om begonen is, in het geding zou komen als het voorstel direct na de zomer zou worden behandeld, wellicht vergezeld van een technische novelle om de invoeringsdatum aan te passen. Dat is niet het geval, zo kan ik uit zijn brief en uit de nadere memorie van antwoord afleiden. Toch wordt de Kamer door haar eigen meerderheid afgehouden van een weloverwogen behandeling op een later en beter moment. Dat stelt mij teleur. Ik spreek de hoop uit dat dit niet het begin is van een nieuwe cultuur, die gelijkenis gaat vertonen met wat tegenwoordig aan de overkant heel gebruikelijk is.

Mijn fractie wil er bij de behandeling van de verhoging van het collegegeld voor langstudeerders geen twijfel over laten bestaan dat ook wij de noodzaak inzien van maatregelen die het studierendement in het hoger onder-

wijs vergroten, de studenten bewuster en meer gedisciplineerd laten studeren en de kwaliteit van het onderwijs bevorderen. Daar zijn inhoudelijke maatregelen voor nodig, waarover wij graag het gesprek met de regering aangaan. De zojuist verschenen strategische agenda biedt daarvoor op het eerste gezicht veel aanknopingspunten. Deze agenda bouwt immers deels voort op datgene dat al door de commissie-Veerman werd losgewoeld en waarvoor ook in de wereld van de kennisinstellingen en de onderwijsgevenden draagvlak kan worden gevonden. Wij kunnen over de verschillende maatregelen wellicht van mening verschillen, maar de grote, onderliggende noodzaak van verandering en vernieuwing in het hoger onderwijs met meer scherpte, meer profilering en meer ruimte voor excellentie spreekt ons aan. Wij stemmen overigens ook in met het wetsvoorstel Ruim baan voor talent. Ook de ambitie om de studiecultuur inspirerender en verplichtender te laten zijn spreekt ons aan.

Het politieke probleem hierbij is natuurlijk dat dit kabinet slechts middelen voor de uitvoering van de strategische agenda kan vinden door binnen het hoger onderwijs zelf om te buigen. Substantiële, extra investeringen in de kennis als grondstof van de door het kabinet zo relevant geachte kenniseconomie zijn er echter niet bij. Die keuze is de onze niet, maar dat is de staatssecretaris genoegzaam bekend. De ruimte die het kabinet poogt te vinden om deze agenda uit te voeren door enerzijds de instellingen aan te slaan en anderzijds de langstudeerders te beboeten, is naar het oordeel van D66 volstrekt onvoldoende om echt competitief te zijn in de mondiale kenniseconomie. Maar bovenal zijn het willekeurige ingrepen zonder goede en zorgvuldige onderbouwing met ongerechtvaardigde nadelen voor betrokkenen. Dat geldt niet alleen voor instellingen maar zeker ook voor veel studenten die door de langstudeerboete dreigen te worden getroffen.

Ondanks alle omzwachtelende taal in dit wetsvoorstel kunnen wij gewoon over een boete voor te lang studerende studenten spreken. De staatssecretaris doet dat liever niet. Hij spreekt over een financiële prikkel. Hoe het ook zij, net als bij de bonnenquota in politieland is hier sprake van een maatregel die boetes genereert om een financiële doelstelling te bereiken. Wij van de D66-fractie hebben geen principiële bezwaren tegen het heffen van wat ik maar noem "extra studieleges" als de kosten voor de samenleving van het te lang dralen in de studie te gortig worden. Ook wij vinden dat van studenten, naarmate zij langer studeren, zelf meer verantwoordelijkheid mag worden gevraagd, ook financieel, maar dan duidelijk, zorgvuldig, met inachtneming van opgewekt vertrouwen en in redelijke mate. Het spijt ons te constateren dat het onderhavige wetsvoorstel aan die criteria niet kan voldoen.

In de eerste plaats wordt met het voorstel door het ontbreken van een redelijke overgangsregeling het belang dat de overheid moet hechten aan gerechtvaardigde verwachtingen van burgers, geschonden. Dat de tariefstelling voor langstudeerders in het eerste jaar van de wet, dus tot 1 september 2012, op nul is gezet onder druk van de Tweede Kamer doet niet af aan het bezwaar dat veel studenten nu onderworpen worden aan een voor hen nadelige maatregel, waar zij geen rekening mee hadden gehouden en ook niet behoefden te houden. Studenten die in 2008 aan hun bacheloropleiding begonnen of in 2010 wellicht aan hun masteropleiding en inmiddels de zekerheid hebben dat ze ten minste een jaar of langer vertraging hebben opgelopen, zullen hoe dan ook die extra € 3000 gaan betalen. Dat kunnen zij niet meer door eigen

toedoen voorkomen. Het negeren van hun gerechtvaardigde verwachtingen is in strijd met de rechtszekerheid op dezelfde onjuiste wijze als indertijd de Harmonisatiewet. De staatssecretaris wil om financiële redenen niet weten van zorgvuldig overgangsrecht door middel van een cohortbenadering. Dan duurt het namelijk te lang om de benodigde miljoenen binnen te halen. Die duidelijkheid geeft de staatssecretaris, wat wij op zichzelf wel kunnen waarderen, maar het betekent ook dat hier het geld boven het recht gaat, en dat waarderen wij niet.

In de tweede plaats vrees ik dat ook het gelijkheidsbeginsel met voeten dreigt te worden getreden door het generieke karakter van dit wetsvoorstel. De boeteregeling is in zijn eenvoud begrijpelijk, maar daarom nog niet rechtvaardig. Ongelijke gevallen worden over één kam geschooren en gelijke gevallen worden ongelijk behandeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor lichtere en zwaardere studierichtingen. In het bijzonder overtuigt de argumentatie van de staatssecretaris met betrekking tot de deeltijdstudenten niet. De staatssecretaris ontkent niet dat deeltijdstudenten in het wetenschappelijk onderwijs vaker langer over hun studie moeten doen omdat zij geen vrijstellingen kunnen krijgen, maar ziet geen mogelijkheid om voor hen een apart regime te maken, omdat anders trage voltijders van deze ontsnappingsroute gebruik zouden kunnen maken door zich als deeltijdstudent te schrijven. Dat alleen al is natuurlijk een uitzonderlijk slecht argument om deeltijdstudenten te benadelen. Het betekent vooral dat de uitgedachte wettelijke regeling in zichzelf onvolkomen is.

In dit verband vraag ik de staatssecretaris ten eerste waarom hij niet heeft gekozen voor een aparte regeling voor deeltijdstudenten die al als zodanig ingeschreven stonden. Een tweede vraag in het verband van het gelijkheidsbeginsel betreft studenten die zich in de loop van hun bachelorfase al voor mastervakken hebben ingeschreven. Tot op heden is dat nog mogelijk; de harde knip bestaat nog niet. Hoe hadden deze studenten kunnen weten dat zij door deze vaak inhoudelijk gemotiveerde beslissing plotseling tijd hebben verbruikt in de zin van dit wetsvoorstel?

Het spijt mij ook te moeten constateren dat het wetsvoorstel op belangrijke punten mank gaat aan een gebrek aan zorgvuldige motivering. De regering is onhelder in de doelstellingen en spreekt dan eens van onderwijskwaliteit, dan weer van studierendement en elders van ombuigingen om andere maatregelen te kunnen betalen. En als de vergroting van het studierendement een belangrijke doelstelling is – dat zou kunnen, al doet de regering zelf vermoeden dat het vooral om het ophalen van geld gaat – dan mist de maatregel een zorgvuldige en controleerbare onderbouwing. De regering verwacht dat een kwart van de studenten sneller gaat studeren maar heeft daarvoor weinig grond. Zij meent dat aankomende studenten een bewustere studiekeuze zullen maken, maar erkent dat die verwachting op niets is gebaseerd.

Ook een onderbouwing van de redelijkheid van de boete – het betreft een verhoging met maar liefst € 3000 – ontberen wij. Ik vind dat ernstig, omdat het ontbreken van een goede motivering, juist van zoiets, afbreuk doet aan het gezag van de maatregel. Niet voor hetzelfde geld, maar wel even willekeurig zou de langstudeerdersboete ook bijvoorbeeld € 5000 hebben kunnen bedragen, of € 10.000. De staatssecretaris geeft daar geen goede argumentatie voor. De staatssecretaris zal hopelijk begrijpen dat zijn argumentatie in de stukkenwisseling op dit punt zeer aanvechtbaar is. Hij schrijft: "De maatregel is rede-

lijk, omdat het doel redelijk is." En een regel verder: "De te verwachten effectiviteit draagt eveneens bij tot de redelijkheid van de regeling." Ik zal geen voorbeelden verzinnen om de gevaarlijkheid van zo'n redenering aan te tonen, maar ik hoop dat de staatssecretaris straks in zijn antwoord in eerste termijn een nieuwe en betere poging wil wagen om de redelijkheid van het bedrag van de verhoging te beargumenteren. Het doel heiligt immers nooit alle middelen.

Mijn fractie bespeurt ook nog steeds een gespannen verhouding tussen deze bewuste forse ophoging van collegegelden voor diverse doelgroepen en het bepaalde in artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Daarin hebben de verdragsstaten zich onder meer verplicht om te streven naar een geleidelijke invoering van kosteloos hoger onderwijs. De regering meent dat de toegankelijkheid tot het onderwijs doorslaggevend is en niet de vraag of en hoeveel voor dat onderwijs wordt geheven. Niettemin staat de zinsnede over het geleidelijke streven naar kosteloosheid wel in het verdrag. Ik zou dus graag van de staatssecretaris willen weten of hij nu in internationaal verband gaat pleiten voor aanpassing van deze verdragsbepaling. Op andere terreinen is het kabinet immers ook al aan de slag om verdragsverplichtingen die het slecht uitkomen, te verruimen. Het zou mij dus niets verbazen.

Hoewel mijn fractie zich niet op voorhand verzet tegen maatregelen die een beter studierendement kunnen opleveren, mag het duidelijk zijn dat het voorliggende wetsvoorstel niet op onze steun kan rekenen. Het betreft een zuiver financiële maatregel zonder een duidelijke en onderbouwde relatie met verbetering van studierendement of bewustere studiekeuze, het benadeelt groepen van studenten op onjuiste en soms onrechtmatige wijze en het legt geen verband met het bredere domein van de visie van de commissie-Veerman en de voorstellen die het veld en het kabinet zelf recentelijk hebben gedaan voor de toekomst van het hoger onderwijs en het onderzoek.

Ik heb nog een belangrijke vraag aan de staatssecretaris. De Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten constateert dat er nog heel wat mazen in dit wetsvoorstel blijven, waardoor studenten worden uitgenodigd tot "creatief inschrijfgedrag", zoals de VSNU het omschrijft. Ook daarop zouden wij graag nog een reactie willen hebben.

Kwaliteitsverbetering, bijvoorbeeld in het onderwijs, zit vaker in slimme vernieuwingen dan in geld en regels. Ik citeer hier het regeerakkoord. Helaas is dit wetsvoorstel hier geen goed voorbeeld van.

Ik sluit af met een opmerking over het begrip "studierendement". Dat begrip komt voort uit de vrije markteconomie. Ik zou in het onderwijs liever willen praten over prestaties en over vaardigheden. Wij willen studenten stimuleren om hun kennis, maar ook hun vaardigheden in te zetten voor de samenleving. Dit betekent dat wij willen dat zij tijdens hun studietijd kennis opdoen, maar ook vaardigheden ontwikkelen in het organiseren, het debatteren en het maatschappelijk betrokken zijn. Dit is niet allemaal te vangen in het begrip "studierendement".

Ik citeer graag een enkele strofe uit een gedicht. Dit zal de staatssecretaris, die niet alleen verantwoordelijk is voor hoger onderwijs, maar ook voor cultuur deugd doen. Het is een citaat uit het gedicht "Effectief studeren" van Jan Kal. wanneer ik al mijn uren zou rangschikken naar wijze van besteding, in rubrieken, die ik weer uit zou zetten in grafieken, beleefde ik geen leuke ogenblikken. (...)

## Thom de Graaf

In studietijd ontwikkel ik technieken om mijn studeerwoontes te verwrikken, waarmee ik uur na uur zit te verzieken.

### De voorzitter:

Ik dank u van harte, mijnheer De Graaf. Ik feliciteer u met uw maidenspeech. Het zojuist door u gevoerde woord is niet uw eerste betoog in dit huis. Dat hebt u zelf al aangegeven in de eerste alinea van uw bijdrage. In de periode van mei 2003 tot maart 2005 nam u als minister zonder portefeuille geregeld deel aan debatten in de Eerste Kamer, maar dan achter de regeringstafel. Niet dat zo'n inbreng voor ons niet telt, maar het woord van de regering wordt hier toch anders gewogen dan het woord van de leden. Dat zult u begrijpen.

De laatste keer dat u hier sprak, was op de late avond van 22 maart 2005. Daar refereerde u al aan. Dat is een datum die u zal heugen. Toen kreeg u in deze Kamer niet de steun van de vereiste twee derde meerderheid voor een grondwetswijziging die de weg zou vrijmaken voor de gekozen burgemeester. De verwerping van deze grondwetswijziging waar toen toe werd besloten, markeerde de slotfase van een omstrede voorstel en uiteindelijk ook van uw ministerschap. Als troost moge ook nu nog gelden dat het niet vaak voorkomt dat een bewindspersoon in de senaat een wijziging van de Grondwet verdedigt. Dit is zeldzaam. Iemand die dat doet, moet van goeden huize komen.

Dat kan van u zeker worden gezegd, want u hebt een lange staat van dienst op het vlak van staatsrecht en binnenlands bestuur. Al op 35-jarige leeftijd was u lid van de commissie-De Koning voor staatsrechtelijke vernieuwing en in tal van andere adviesorganen hebt u uw inzicht in de werking van het openbaar bestuur van ons land aangescherpt, met name op het vlak van de aansturing van het politiebestedel en van het veiligheidsbeleid. Daar bent u op dit moment als burgemeester van de grote stad Nijmegen volledig bij betrokken.

In de periode 1994 tot 2003 was u negen jaar lid van de Tweede Kamer, waarvan vijf jaar als fractievoorzitter van uw partij. Als lid van deze Kamer vindt u mogelijk nieuwe wegen en instrumenten om uw visies op het openbaar bestuur opnieuw tot gelding te brengen. Ik wens u dan ook een zeer inspirerende tijd toe als lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.



### De heer Essers (CDA):

Voorzitter. Namens de CDA-fractie wil ik gaarne de collega's Sörensen en De Graaf van harte feliciteren met hun maidenspeech en hen veel succes en plezier toewensen in deze Kamer.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het uitgangspunt van dit wetsvoorstel dat studenten moeten worden gestimuleerd om hun studie in een redelijke termijn af te ronden. Zoals wij ook in onze schriftelijke inbreng hebben gesteld, is het maatschappelijk gezien vandaag de dag niet langer te verdedigen dat activiteiten die studenten naast hun studie verrichten tot disproportionele studievertraging leiden, hoezeer deze activiteiten ook vaak buitengewoon zinvol zijn en tevens onmiskenbaar de persoonlijke ontwikkeling van studenten en hun arbeidsmarktperspectieven ten goede komen.

Een lastig aspect bij de beoordeling van dit wetsvoorstel is dat het een tweeledige doelstelling heeft. Behalve

het verhogen van het studierendement beoogt dit wetsvoorstel ook een bijdrage te leveren aan de financiële taakstelling die het kabinet zich heeft gesteld teneinde de overheidsfinanciën weer op orde te brengen en te kunnen investeren in de verhoging van de onderwijskwaliteit. Daarmee dreigt dit wetsvoorstel in een spagaat te geraken, zoals dat ook het geval is bij veel fiscale milieueffingen: naarmate ze effectiever zijn, leveren ze minder geld op voor de schatkist. Voor mijn fractie weegt bij dit wetsvoorstel het streven om het studierendement te verhogen het zwaarste.

Een belangrijk bezwaar dat de CDA-fractie tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel had, was het ontbreken van overgangsrecht. In de aanvankelijke opzet bevatte het wetsvoorstel een niet geringe, materieel terugwerkende kracht. Studenten die in september 2011 langer hebben gestudeerd dan de in dit wetsvoorstel voorziene periode, zouden worden geconfronteerd met de verhoging van het collegegeld. Op het moment dat zij met hun studie begonnen, konden zij deze verhoging echter niet voorzien en derhalve ook niet voorkomen.

De Raad van State zegt hierover in zijn advies dat de vraag of overgangsrecht nodig is, in feite een beleidsmatige afweging betreft tussen het rechtsgelijkheidsbeginsel enerzijds en het rechtszekerheidsbeginsel anderzijds, waarbij onder meer de doelstelling van het voorstel een rol speelt. Aan de ene kant zouden de zittende studenten, als zij zouden worden ontzien, in een veel gunstigere positie verkeren dan de aankomende studenten; dat zou afbreuk doen aan de rechtsgelijkheid. Aan de andere kant is het evident dat ten aanzien van de zittende studenten het rechtszekerheidsbeginsel wordt geschonden als zij per 1 september 2011 het hogere collegegeld zouden moeten betalen. Alles afwegende adviseert de Raad van State in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel, de studenten die op 1 september 2011 reeds studievertraging hebben opgelopen, te ontzien omdat het voor hen onmogelijk is het hogere collegegeld te ontgaan. Om recht te doen aan de in het wetsvoorstel geboden mogelijkheid van een uitloopjaar, zouden de studenten die in het studiejaar 2011-2012 studievertraging oplopen, eveneens moeten worden ontzien, volgens de Raad van State. Voor de anderen zou, op basis van een doorrekening van de budgettaire consequenties, kunnen worden voorzien in een groeimodel, in die zin dat de jongste cohorten het eerst met de nieuwe maatregel worden geconfronteerd. Daarbij wijst de Raad van State onder andere op het Harmonisatiewet arrest van 14 april 1989 (NJ 1989, 469). In dat arrest overwoog de Hoge Raad, overigens zonder daaraan consequenties te verbinden vanwege het verbod om formele wetten te toetsen aan de Grondwet en fundamentele rechtsbeginselen, dat het beperken van de inschrijvingsduur van een tweede studie en het verhogen van het collegegeld en het afschaffen van de studiefinanciering voor auditoren in strijd waren met de gerechtvaardigde verwachting van studenten, omdat zij niet meer de mogelijkheid hadden om een tweede studie als student af te ronden.

De staatssecretaris wees het voorstel van de Raad van State om tot een cohortsgewijze invoering over te gaan van de hand omdat daarmee de financiële taakstelling op korte termijn, ik citeer, "volledig teniet" zou worden gedaan. Naar zijn mening is de Harmonisatiewet veel ingrijpender dan het onderhavige wetsvoorstel. Niet alleen moest een auditor als gevolg van die wet een hoger collegegeld betalen, hij kreeg ook geen studiefinanciering meer, terwijl toen evenmin de mogelijkheid van een stu-