

Vergaderjaar 2009–2010

31 821

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing)

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2010

Met het wetsvoorstel versterking besturing wordt de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek gewijzigd in verband met de verbetering van het bestuur bij instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten. Op 26 januari 2010 heeft de Eerste Kamer dit wetsvoorstel (31 821) behandeld. De stemming over het wetsvoorstel is voorzien op 2 februari 2010.

Naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel in uw Kamer stel ik vast dat het wetsvoorstel in algemene zin breed wordt gedragen.

Conform het verzoek van uw Kamer ga ik in deze brief nader in op verschillende aandachtspunten inzake de collegegeldsystematiek. Daaraan voorafgaand maak ik van de gelegenheid gebruik de toezeggingen die ik bij de behandeling van het wetsvoorstel heb gedaan onder uw aandacht te brengen.

1. Toezeggingen

- a. Inzake de studentassessor heb ik toegezegd de betreffende bepaling niet in werking te zullen laten treden. Ik zal bij eerste gelegenheid een Nota van Wijziging indienen die de medezeggenschapsraad in plaats hiervan een «versterkt initiatiefrecht» geeft. Studenten vanuit de medezeggenschap krijgen daarmee het initiatiefrecht in een vroeg stadium mee te denken over de richting en inhoud van het beleid. Het niet in werking laten treden van de betreffende bepaling heeft ook consequenties voor de bepalingen over het horen van medezeggenschapsraden in artikel 10.2, derde lid. De HBO-raad heeft in dat verband toegezegd dat het onderdeel van de betreffende bepaling in het wetsvoorstel inzake de horenprocedure feitelijk wel zal worden ingevoerd. De Raad van Toezicht zal de medezeggenschapsraad vertrouwelijk «horen» voordat hij overgaat tot benoeming of ontslag van leden van het College van Bestuur. De juridische verplichting

daartoe wordt eveneens bij Nota van Wijziging geregeld, en zal dan indien noodzakelijk terug werken tot 1 september 2010.

- b. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Ruim baan voor talent zal ik ingaan op de bijdrage die de regering en instellingen leveren om excellente studenten met een hoog potentieel te identificeren en zo veel mogelijk te ondersteunen. Daarbij zal ik in kaart brengen wat instellingen al doen, bezien of voldoende wordt gedaan en zo niet wat de regering zou kunnen entameren opdat instellingen meer doen.
- c. De invoering van de voorgestelde collegegeldsystematiek zal jaarlijks worden gemonitord en na drie jaar (in 2013) geëvalueerd. Het beleid van instellingen bij het bepalen van de omvang van het instellingscollegegeld voor verschillende groepen en de gevolgen daarvan is daarbij een bijzonder aandachtspunt.
- d. Bij de evaluatie van het wetsvoorstel in 2013 zullen nut en noodzaak van de uitzonderingsmaatregel in de collegegeldsystematiek inzake lerarenopleidingen en gezondheidszorg opleidingen bezien worden.
- e. Ik zal bij de VSNU en HBO-raad onder de aandacht brengen dat de gedragslijn die nu wordt uitgewerkt bij medische opleidingen over de omgang met het judicium *abeundi* wellicht ook bij andere opleidingen zoals pedagogiek, psychologie en lerarenopleidingen benut kan worden om als gezamenlijke opleidingen helderheid en transparantie te verschaffen.
- f. Overeenkomstig de correctie die eerder is aangekondigd zal bij Nota van Wijziging de verplichting vervallen voor een decentraal medezeggenschapsniveau bij Open Universiteit. Deze wijziging zal dan indien noodzakelijk terug werken tot 1 september 2010.

Daarnaast zijn door uw Kamer twee onderwerpen geagendeerd voor verder overleg, te weten vraagfinanciering in het kader van leven-lang-leren en multidisciplinariteit in het hoger onderwijs. Ik zal over deze onderwerpen bij een volgend gelegenheid graag met uw Kamer het overleg voeren, bijvoorbeeld bij het overleg over het wetsvoorstel Ruim baan voor talent.

2. Collegegeldsystematiek

Voor de ontwikkeling van de kenniseconomie en de samenleving vervult het hoger onderwijs een belangrijke rol. Een hoger niveau van de opleidingen en meer deelname aan het hoger onderwijs zijn noodzakelijk voor de welvaart en het welzijn in Nederland. Tegelijkertijd zijn de financiële middelen van de overheid – zeker in deze tijden – niet onuitputtelijk. Er moeten budgettaire prioriteiten worden gesteld. Indien gegeven het huidige macro-kader voor alle studies het wettelijk collegegeld verschuldigd zou zijn, beperkt dit ook de inkomsten van de instellingen en daarmee de mogelijkheden voor het verzorgen van kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Daarom is een duidelijke afbakening van de financiële verantwoordelijkheid van de overheid van belang.

De overheid moet het in ieder geval mogelijk helpen maken dat iemand voldoende is toegerust voor het werkzame leven gelet op de capaciteiten waarover hij of zij beschikt. Voor het meerdere is betrokkene zelf verantwoordelijk tenzij er sprake is van een extra zorg van de overheid zoals voor de sectoren zorg en onderwijs. De overheid houdt zich in principe verantwoordelijk voor het opleiden van de Nederlandse burger tot één bachelor- en één mastergraad tegen een wettelijk (laag) collegegeld.

Daarbij vervalt de leeftijdsgrens van 30 jaar zoals die nu nog in de wet wordt gehanteerd.

Deze keuzes zijn verwoord in de Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoeks- en wetenschapsbeleid *Het Hoogste Goed* van 23 november 2007 (Kamerstukken II 2007/2008, 31 288, nr. 1). Beide keuzes zijn onderschreven door de studentenorganisaties en de vertegenwoordigers van de instellingen in het Bekostigingsakkoord Hoger Onderwijs van 22 oktober 2007 van VSNU, HBO-raad, ISO en LSvB.

Met het wetsvoorstel zijn overigens ook andere aanpassingen van de collegegeld-systematiek voorzien. Ook voor studenten die deeltijdse en duale opleidingen volgen zal de bepaling voor wettelijk collegegeld gaan gelden, waar zij nu in alle gevallen het instellingscollegegeld verschuldigd zijn. Verder is sprake van onverkorte terugbetaling door de instelling van collegegeld bij uitschrijving voor het resterende deel van het studiejaar.

Bij de behandeling in de Eerste Kamer is bij vijf punten inzake de collegegeld-systematiek nadere aandacht gevraagd.

i. De relatie tussen het Bekostigingsakkoord en het wetsvoorstel

Vanwege de gekozen afbakening van de overheidsverantwoordelijkheid tot het volgen van één bachelor- en één masteropleiding heb ik er voor gekozen dat na het verlenen van de graad, de andere (tweede) opleiding nog de rest van het studiejaar tegen wettelijk collegegeld gevolgd kan worden. Met ingang van het nieuwe studiejaar is formeel het instellingscollegegeld verschuldigd.

In het naar mijn mening solide Bekostigingsakkoord van VSNU, HBO-raad, ISO en LSvB is afgesproken dat indien een student het getuigschrift behaalt, maar tegelijkertijd nog bezig is het met volgen van een tweede opleiding, het recht op wettelijk collegegeld behouden blijft.

Van tegenstrijdigheid tussen het wetsvoorstel en de afspraken is geen sprake. De wet verhindert uitvoering van het akkoord niet. De wet laat het aan de instellingen de hoogte van het instellingscollegegeld te bepalen. In het akkoord is afgesproken dat voor de aangehaalde categorie studenten een wettelijk collegegeld geldt. Dit betekent dat formeel het instellingscollegegeld verschuldigd is, maar de hoogte ervan gelijk is aan het wettelijk collegegeld.

Ik ben geen partij in dit akkoord. In principe zijn de convenantpartners zelf verantwoordelijk voor wat zij met elkaar hebben afgesproken en voor welke termijn die afspraken gelden. In de overleggen die ik daarover met VSNU en HBO-raad heb gevoerd hebben zij gemeld in ieder geval 3 jaar lang voor de studenten die een parallel begonnen tweede studie volgen, een collegegeld te vragen ter hoogte van het wettelijk collegegeld. In 2013 wordt geëvalueerd wat het effect van deze afspraak is, waarbij ook wordt gekeken naar mogelijk onbedoelde effecten.

Desgevraagd heb ik in de Studentenkamer van 10 december 2009 gezegd er van uit te gaan dat de instellingen zich aan de afspraak zullen houden die is neerge-legd in het akkoord. De studentenorganisaties is gevraagd «aan de bel te trekken» als zij dit anders ervaren. In dat geval zal ik in overleg treden met de koepels van instellingen en studenten. Zij hebben deze afspraak in vrijwilligheid gemaakt en ik wil niet de indruk wekken te verwachten dat de universiteiten en hogescholen zich daar niet aan houden. Om deze afspraak te ondersteunen heb ik met VSNU en HBO-raad afgesproken voor 2011, 2012 en 2013 een subsidieregeling te treffen

op basis waarvan instellingen vanwege het verlenen van een tweede graad een financiële vergoeding ontvangen. De regeling wordt gefinancierd uit het bestaande macrobudget.

Als daarvoor aanleiding bestaat kan ik ingrijpen bij algemene maatregel van bestuur. Indien ingrijpen in de afspraak tussen betrokken organisaties nodig is, zal ik de Tweede en Eerste Kamer informeren. Ik ga er van uit dat dit niet nodig is, en dat betrokkenen nota hebben genomen van wat de meerderheid van beide Kamers en de regering hiervan vinden.

ii. De uitzonderingsbepaling voor leraren- en gezondheidszorgopleidingen

In het wetsvoorstel is een uitzonderingsbepaling opgenomen voor de leraren en gezondheidszorgopleidingen. Van rechtsongelijkheid is daarbij geen sprake aangezien dezelfde gevallen gelijk behandeld worden. Studenten die een dergelijke opleiding als tweede studie volgen en nog geen graad in die sector is verleend, zijn alsnog het wettelijk collegegeld verschuldigd. Deze uitzondering acht ik gerechtvaardigd gelet op de bijzondere verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor de arbeidsmarkt in deze sectoren. De bijzondere arbeidsmarkttekorten die zich in het onderwijs en de gezondheidszorg voordoen, zijn voor de regering voldoende reden voor deze keuze.

Bij de evaluatie van het wetsvoorstel in 2013 zullen nut en noodzaak van deze uitzonderingsmaatregel opnieuw tegen het licht worden gehouden.

Indien studenten die een graad in die sector is verleend dat alsnog tegen wettelijk collegegeld zou kunnen doen, draagt dat niet bij aan het oplossen van bedoelde arbeidsmarkttekorten maar leidt dat tot een verschuiving van problemen binnen de sectoren. Het in deze zin verder nuanceren van deze uitzonderingssituatie draagt niet bij aan het oplossen van de tekorten en heeft overigens nieuwe grenssituaties tot gevolg die voor betrokkenen lastig te aanvaarden zijn.

iii. Langzame en snelle studerenden

Studenten kunnen langer of korter over hun studie doen voordat zij die met een graad afronden. Dat brengt met zich mee dat studenten ook in meer of mindere mate in de gelegenheid zijn om gedurende die periode een of meerdere studies te volgen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel heb ik opgemerkt dat de student indien hij of zij langer wil studeren ook in diens levensonderhoud moet kunnen voorzien. De studiefinanciering financiert slechts de nominale studieduur en stelt daarmee grenzen aan hoe lang studenten de ene studie aan de andere kunnen rijgen.

Instellingen zijn vrij bij het vaststellen van het instellingscollegegeld te differentiëren tussen groepen studenten en opleidingen. Zij kunnen dus rekening houden met de achtergronden van studenten. Op centraal niveau is het niet mogelijk criteria te formuleren voor talentvolle studenten. Dat oordeel is contextgebonden en kan het beste op instellingsniveau geschieden. Instellingen kunnen en zullen naar mijn verwachting rekening houden met het talent van studenten en zeer gemotiveerde en talentvolle studenten in de gelegenheid stellen tegen een bedrag gelijk aan het wettelijk collegegeld bijvoorbeeld een complementaire onderzoeks-master te volgen. Overigens moet het instellingsbeleid wel gemotiveerd zijn en zich verantwoorden tegenover de medezeggenschapsraad die adviesrecht heeft over het beleid rond instellingscollegegeld.

Deze regering probeert het hare bij te dragen om mensen met een hoog potentieel te identificeren en zoveel mogelijk te ondersteunen. Er zijn

diverse programma's en wetgevingstrajecten in gang gezet die mede ten doel hebben het intellectueel vermogen van de student en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Daarbij is te denken aan voorstellen in het kader van «Ruim baan voor talent» (Kamerstukken II 2008–2009, 29 388), het Sirius-programma, voorstellen omtrent graduate schools, aanvullende financiering in het kader van de meerjarenafspraken voor kwaliteitsverbetering die onder meer besteed worden aan excellentiebevorderende initiatieven en aan investeren in de basisvaardigheden rekenen en Nederlandse taal. Zoals toegezegd kom ik hier bij de behandeling van het wetsvoorstel Ruim baan voor talent nader op terug.

iv. Goede studiekeuzes en doorstroom hbo-wo

In de Eerste Kamer is aandacht gevraagd voor studenten die een verkeerde studiekeuze maken. Deze regering probeert studenten zo veel mogelijk te ondersteunen bij het maken van een goede en tijdige studiekeuze, en verkeerde keuzes zo vroeg mogelijk in de studie te corrigeren. Mede in verband hiermee wordt in dit wetsvoorstel aandacht besteed aan de positie van de student waaronder de verplichting van de instelling om de student adequate informatie te geven. Samen met gerichte aandacht vanuit de instellingen bijvoorbeeld in de vorm van studiekeuzegesprekken wordt beoogd het aantal studenten met een verkeerde studiekeuze te verminderen. Als studenten zich realiseren dat zij een verkeerde keuze hebben gemaakt, zullen zij bij grote voorkeur die studie niet helemaal afmaken, maar iets anders gaan studeren. Tussentijds switchen heeft geen consequenties voor het wettelijk collegegeld.

Doorstroom van hbo naar wo wordt met de bachelor-masterstructuur steeds gebruikelijker. De talentvolle student die na een bacheloropleiding zijn kennis en vaardigheden wil verdiepen kan een masteropleiding volgen tegen wettelijk collegegeld.

Studenten die na een hbo-bacheloropleiding een wo-master willen volgen, moeten soms nog deficiënties wegwerken. In de strategische agenda is de afspraak met VSNU en HBO-raad opgenomen dat deficiëntieprogramma's gericht op doorstroom van hbo-bacheloropleidingen naar wo-masteropleidingen als hoofdregel binnen een bacheloropleiding worden vormgegeven. Deze schakelprogramma's hebben een beperkte duur. Studenten in kwestie worden ingeschreven bij de reguliere bacheloropleiding zodat ze hun studiefinanciering hiervoor kunnen gebruiken. Studenten kunnen dit opleidingstraject volgen tegen het bedrag gelijk aan het wettelijk collegegeld. De nieuwe bekostiging verandert deze afspraak niet.

v. Invoering en monitoring

Invoering van de nieuwe collegegeldbepalingen zal op een verantwoorde wijze geschieden. De inwerkingtreding van deze collegegeldbepalingen geschiedt in nauwe samenhang met de aanpassing van de nieuwe instellingsbekostiging. In het overleg met de Tweede Kamer op 21 januari 2010 is de aanpassing van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 gericht op deze nieuwe bekostiging aanvaard. Dit wijzigingsbesluit is op 7 december 2009 ter kennis van uw Kamer gebracht (Kamerstukken II 2009/2010, 31 288, nr. 74). Uitblijven van de collegegeld-bepalingen brengt in relatie tot de nieuwe instellingsbekostiging een oneven-wichtige situatie met zich mee. Mede in dat perspectief hecht ik er aan dat op basis van artikel VII van het wetsvoorstel bij koninklijk besluit zal worden bepaald dat de collegegeld-bepalingen in werking treden per 1 september 2010.

Het wetsvoorstel en daarmee ook de collegegeldbepalingen zullen over drie jaar worden geëvalueerd. In het overleg op 26 januari heb ik gezegd de werking van de nieuwe collegegeldbepalingen en de beleidskeuzes die instellingen daarbij maken jaarlijks te monitoren. Het beleid van instellingen bij het bepalen van de omvang van het instellingscollegegeld voor verschillende groepen en de gevolgen daarvan voor deze groepen is daarbij een bijzonder aandachtspunt. Monitoring van de uitvoering van het akkoord hoort daarbij. Ik zal met VSNU, HBO-raad, ISO en LSvB in overleg treden om te bezien in welke vorm de monitoring het beste kan geschieden. Ik zal de Eerste en de Tweede Kamer vervolgens een brief sturen waarin ik mijn voornemens daaromtrent bekend zal maken.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk