

Vergaderjaar 1992–1993

**22 966**

## **Wijziging van de Wet op de studiefinanciering en van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, in verband met het meten van de studievoortgang in het hoger onderwijs**

**Nr. 4**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 23 december 1992

Onder verwijzing naar het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de studiefinanciering en van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek dat bij uw Kamer is ingediend zal ik hierna de diverse aspecten met betrekking tot de problematiek van de studievoortgang toelichten.

#### **Studievoortgangscontrole**

Tot 1986 kende ons stelsel van studiefinanciering een koppeling tussen het recht op een beurs en de verplichting daadwerkelijk te studeren.

Ik acht het vanzelfsprekend, misschien wel aan de late kant, dat die koppeling nu opnieuw wordt aangebracht. Ik voel mij daarbij gesteund door tal van reacties op mijn voornemen, zowel van leden van uw Kamer als van anderen.

Zeker nu de laatste weken opnieuw pijnlijk duidelijk wordt dat wij ons geen verkeerd gebruik van collectieve voorzieningen kunnen veroorloven, kan het nauwelijks ter discussie staan dat wie studiefinanciering ontvangt ook daadwerkelijk moet studeren. Spookstudenten, zoals ze recent zijn genoemd, hebben in ons bestel geen plaats. Daarom heb ik separaat met groot vertrouwen een voorstel tot wijziging van de Wet op de studiefinanciering ingediend, waarin deze koppeling in ere wordt hersteld.

Daarmee is niet gezegd dat de uitwerking van dit principe geen onderwerp van debat zou moeten zijn. Het tegendeel is waar. Gezien de vaak heftige reacties heb ik het gesprek steeds gezocht en gevoerd.

## Overleg

Het afgelopen jaar heb ik meermaals en indringend overleg gevoerd met studenten, universiteiten en hogescholen over studievoortgangscontrole.

Dat begon in de maand februari, toen een poging om met VSNU, HBO-Raad, ISO en LSVb tot overeenstemming te komen op het laatste moment mislukte.

Daarmee geconfronteerd heb ik toen mijn verantwoordelijkheid genomen en de Tweede Kamer een voorstel gedaan. Daarover is door de leden van uw Kamer gesproken, waarbij brede steun voor het door mij voorgestelde beleid bleek te bestaan.

Rond de zomer heb ik over de uitwerking van deze beleidslijn meermalen overleg gevoerd in de Studentenkamer. Van VSNU en HBO-Raad heb ik schriftelijke reacties ontvangen op mijn voorstellen voor studievoortgangscontrole, evenals van de meeste afzonderlijke universiteiten. Ik heb daarmee zoveel mogelijk rekening gehouden bij het formuleren van het voorstel voor wijziging van de WSF en de WHW, zoals ik dat dit najaar naar de Onderwijsraad en naar de Raad van State heb gezonden. Omdat de posities van studenten en instellingen sterk verschillen en soms zelfs tegengesteld zijn, was het echter niet mogelijk een uitwerking te geven aan studievoortgangscontrole die alle geopperde bezwaren wegneemt.

Dit najaar ben ik op diverse plaatsen in het land het gesprek aangegaan met studenten. Ik heb hun bezwaren tegen de voorgestelde uitwerking van studievoortgangscontrole nog eens goed op me laten inwerken.

De afgelopen weken heb ik opnieuw intensief met VSNU, HBO-Raad, ISO en LSVb overlegd. De inzet was om een onderscheid aan te brengen tussen enerzijds het bevorderen van studievoortgang en anderzijds maatregelen die erop zijn gericht studiefinanciering te reserveren voor diegenen die ook daadwerkelijk studeren. Om dat laatste doel te bereiken zou volstaan kunnen worden met een betrekkelijk lage norm. Voor het bevorderen van studievoortgang zouden dan tussen instelling en student harde garanties moeten worden vastgelegd.

Op deze wijze wordt gegarandeerd dat de toekenning van beursge-deelten in de studiefinanciering afhankelijk zal zijn van voldoende studievoortgang.

Dat ik daarnaast ook het gesprek over garanties voor studenten met grote intensiteit ben aangegaan is omdat ik me er steeds van bewust ben geweest dat studievoortgang niet alleen van studenten af hangt, maar slechts te realiseren is als ook in het onderwijsproces en de -begeleiding de noodzakelijke voorwaarden zijn gecreëerd. Dat is een punt waar studenten terecht steeds op gewezen hebben: als programma's niet studeerbaar of van een te geringe kwaliteit zijn is het een illusie te hopen dat de studievoortgang gewaarborgd zal zijn.

Er is serieus gestreefd naar overeenstemming tussen de betrokken partijen, waarbij ik de belangrijke inbreng van studentenorganisaties niet onvermeld wil laten. Maar de verschillen van inzicht tussen studenten en instellingen bleken uiteindelijk zo zwaar te wegen dat het onmogelijk was om het eens te worden over de garanties voor studievoortgang die de instellingen de studenten zouden moeten bieden. Daarmee vervalt de

basis voor een wijziging van mijn eerdere voorstellen voor aanvulling van de wet in deze zin. Ik beschouw dit voor alle partijen als een gemiste kans.

### **Aanpassing van de WSF**

Gegeven deze situatie dien ik mijn voorstel in voor wijziging van de WSF. Daarin is uitwerking gegeven aan het breed aanvaarde principe dat tegenover het recht op studiefinanciering een plicht tot studeren staat.

Daar waar het advies van de Raad van State mede daartoe aanleiding geeft, wil ik rekening houden met de opvattingen van studenten en instellingen. De wijze waarop dat in het wetsvoorstel is gebeurd wordt in deze brief toegelicht.

De feitelijke reactie op het advies van de Raad van State en de wijze waarop ik het wetsvoorstel in het verlengde daarvan heb bijgesteld is weergegeven in het Nader Rapport aan uw Kamer.

### **Bezwaren van studenten en instellingen**

De afgelopen maanden zijn de bezwaren tegen de uitwerking van studievoortgangscontrole in wisselende bewoordingen en toonaarden gesteld. De belangrijkste elementen zijn echter steeds dezelfde geweest:

a De universiteiten tonen zich bevreesd dat er een oneigenlijke koppeling zal ontstaan tussen het stelsel van studiefinanciering, de programmering en de inhoud van onderwijsprogramma's. Door na het eerste jaar een forse studievoortgang van studenten te vragen zou naar de opvatting van de universiteiten als het ware een jaarklassen-systeem worden afgedwongen.

De hogescholen geven aan dat de hoogte van de norm moet worden getoetst in een vrij breed te voeren debat.

De studenten tonen zich bevreesd dat zij zullen worden opgejaagd. Net als de universiteiten spreken zij de zorg uit dat een student met een gemiddeld goede studievoortgang in de problemen kan komen indien hij de studie-inspanning niet evenredig over de jaren spreidt.

b De universiteiten tonen zich bevreesd dat de invoering van studievoortgangscontrole zware administratieve consequenties zal hebben.

c De studenten tonen zich bevreesd dat de studiebelasting percepties omtrent zwaarte van programma's en onderwijskundige kwaliteit soms tot effect zullen hebben dat studenten «risicomidend gedrag» zullen vertonen. Zij voorspellen dat studenten zullen uitwijken naar «lichte» studies. In het bijzonder wordt daarbij de verwachting uitgesproken dat juist de participatie in technische richtingen nog verder zal afnemen.

Zij vragen extra garanties voor studeerbaarheid en een onafhankelijke beroepsprocedure indien een student meent dat haar beurs ten onrechte in een lening is omgezet.

d De universiteiten hebben bezwaar tegen het voorstel om auditorensteun te bieden aan studenten die door bijzondere omstandigheden niet in staat zijn geweest de studievoortgangsnorm te halen.

De hogescholen stellen dat additionele financiering van de auditorenfondsen noodzakelijk zal zijn.

De studenten geven aan dat het te vaak onduidelijk is onder welke omstandigheden een beroep kan worden gedaan op auditorensteun.

### **De hoogte van de norm**

Veel van deze bezwaren zijn in zoverre voorbarig dat ze uitgaan van specifieke opvattingen over de hoogte van de norm die zou moeten gelden voor de periode na het eerste jaar. Er wordt uitgegaan van normen die in het bijzonder zijn gericht op het bevorderen van studievoortgang. Naarmate de gehanteerde norm meer is gericht op het uitsluiten van niet-studerenden en daarmee lager wordt neemt ook de druk op onderwijsprogrammering, studeerbaarheid, auditorenfondsen en informatielast navenant af.

Aan de andere kant veronderstelt een lage norm wel dat de studievoortgang dan goed wordt gegarandeerd in de relatie tussen instelling en student. Vandaar ook dat in een volgende paragraaf wordt benadrukt dat bevordering van studievoortgang slechts mogelijk is als studieprogramma's van hoge kwaliteit en voldoende studeerbaarheid zijn.

Geconfronteerd met de bezwaren van studenten en instellingen en gegeven het advies van de Raad van State, wil ik de studievoortgangsnorm voor het eerste jaar houden op 10% van één jaar studiebelasting en stel ik de norm voor de latere jaren op 25%. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat van studenten in de doctoraalfase een hogere studie-inspanning mag worden verwacht onder de gelijktijdige erkenning dat introductie van een hogere norm dan de genoemde 25% in het huidige tijdsgewricht ongewenste neveneffecten zou hebben, met name als het gaat om de invloed op de onderwijsprogrammering en de administratieve belasting van universiteiten en hogescholen.

De normen zullen uiteindelijk worden vastgelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur, mede als reactie op het advies van de Raad van State. Dit is nodig om de normen in goed overleg met instellingen en studenten te kunnen wijzigen indien het gewenste effect uitblijft. Om voldoende rust te waarborgen wordt daarbij echter als overgangsrechtelijke voorziening de norm voor de latere jaren voor een periode van vijf jaar in de wet vastgelegd. Ook dit laatste punt beantwoordt nadrukkelijk aan verzoeken daartoe van studentenzijde. Een evaluatie wordt voorzien na drie jaar. De norm voor het eerste jaar, die zeer laag is, zou eerder herzien moeten kunnen worden gegeven de functies van de propaedeuse. Ook de Raad van State heeft erop gewezen dat deze norm mogelijk te laag is om de functies van de propaedeuse te kunnen garanderen. In het Nader Rapport wordt hier verder op ingegaan.

### **Garanties voor studenten**

Studentenorganisaties hebben vragen gesteld ten aanzien van de garanties voor de onafhankelijkheid van de daarbij betrokken beroepsinstanties. Ik voel de behoefte om nog eens uiteen te zetten hoe de beroepsgang in het wetsvoorstel geregeld is, juist omdat ik de ambities van de studentenorganisaties onderschrijf.

Dat is gebeurd in de reactie op het advies van de Raad van State.

Hier verwijs ik naar de oorspronkelijk geformuleerde beroepsgrond. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp zoals dat aan de Raad

van State is aangeboden werd gesproken over studeerbare programma's. Ik denk dat een dergelijk begrip als basis voor een beroepsgang bij een 25%-norm niet langer adequaat is en dat een beter aanknopingspunt kan worden gevonden in het eventueel in gebreke blijven van de instelling.

Ik wil hier verder graag benadrukken dat het bij de in het geding zijnde beroepsinstanties gaat om onafhankelijke, met veel waarborgen omklede, en in de praktijk goed functionerende rechtscolleges. Er is geen enkele aanleiding om hieraan te twifelen. In de praktijk zijn ook geen negatieve ervaringen bekend met deze colleges. Bovendien is met de norm van 10% in het eerste jaar en 25% in de latere jaren, een andere achtergrond geboden dan die waartegen de bezwaren van studenten zijn geuit.

Tenslotte wordt bij de op handen zijnde herziening van de rechterlijke organisatie beroep opengesteld tegen beslissingen van het college van beroep voor de examens op de administratieve rechter; tegen de beslissingen van het College van beroep hoger onderwijs op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De conclusie is wat mij betreft dat de wijze waarop het beroep in het wetsvoorstel geregeld is, voldoende waarborgen kent in termen van onafhankelijke beroepsgang.

### **Auditorenfonds**

Het concept-wetsvoorstel voorziet in financiële ondersteuning op grond van artikel 7.51 van de WHW voor studenten die door bijzondere omstandigheden niet in staat zijn geweest te voldoen aan de minimum-eisen met betrekking tot de studievoortgang in het eerste jaar en latere jaren. De omstandigheden waaronder de financiële ondersteuning wordt verleend worden krachtens de wet bij AMvB geregeld. Daarbij zal als uitvloeisel van dit wetsvoorstel worden geregeld dat de voorziening in elk geval wordt verleend als de instelling in gebreke is gebleven de opleiding zo in te richten dat de studerende in redelijkheid aan de norm voor studievoortgang kan voldoen.

Ik verwacht niet dat het beroep op het auditorenfonds als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel aanzienlijk zal toenemen, maar ik zal de ontwikkeling nauwlettend volgen. Indien daartoe aanleiding bestaat, zal ik in overweging nemen een aanvullende financiële voorziening te treffen.

Overigens brengt het huidige wetsvoorstel geen verandering aan in de aanspraken die studenten thans reeds kunnen doen gelden op het auditorenfonds of de landelijke voorziening voor studentbestuurders in de Studentenkamer.

Ik zal wel bevorderen dat instellingen volkomen helder maken onder welke omstandigheden aanspraak ontstaat op steun uit het auditorenfonds op grond van bestuursactiviteiten of andere activiteiten die onder de criteria van het auditorenfonds vallen. Het moet voor studenten volkomen duidelijk en expliciet worden gemaakt:

- welke bestuursfuncties grond zijn voor een dergelijke aanspraak;
- welke vorm en omvang die aanspraak heeft;
- op welk moment die steun wordt geboden.

Daarbij ga ik ervan uit dat niet per definitie, zoals de VSNU vreest, tweemaal auditorensteun hoeft te worden geboden voor dezelfde

bijzondere omstandigheid. Voor zover de auditoren-AMvB daarover misverstanden laat bestaan zal ik die wegnemen.

### **Kwaliteitszorg en studeerbaarheid**

Studievoortgang staat of valt met onderwijsprogramma's die studeerbaar zijn en die van voldoende kwaliteit zijn. Studievoortgang moet gerealiseerd worden door studenten, maar die moeten daartoe ook in staat worden gesteld. Het mag niet zo zijn dat door van niet-adequate onderwijsprogrammering of gebrekkige onderwijskwaliteit studenten niet die voortgang boeken – en dus uiteindelijk letterlijk de rekening gepresenteerd krijgen – die zij op grond van eigen intenties, intelligentie en studeergedrag zouden kunnen boeken. Dat kan grote persoonlijke frustratie opleveren.

Deze eis, vaak stellig door studenten en hun vertegenwoordigers naar voren gebracht, wil ik onderschrijven. Ik voeg daar aan toe dat ook reeds voorstellen ontwikkeld zijn om aan die lijn tegemoet te komen. Ik verwijs naar het debat dat ik momenteel voer met de instellingen over de verdere ontwikkeling van het stelsel van kwaliteitszorg. Het debat spitst zich momenteel toe op de wijze waarop we omgaan met resultaten van visitaties. Ik gebruik daarbij graag het beeld dat het stelsel van kwaliteitszorg «tanden» moeten krijgen. Ik dring aan op scherpere afspraken omtrent het volgen van instellingen in hun verwerking van de aanbevelingen. Dit wil ik ook nadrukkelijk zien in het licht van de rol die ik heb in het stelsel. In de WHW is bepaald dat de overheid als ultieme sanctie het stopzetten van de bekostiging kent. Helder is ook dat we ernaar moeten streven dat de overheid nooit gebruik moet maken van deze wettelijke mogelijkheid. Helder is ook dat dit betekent dat de overheid het vertrouwen moet hebben dat de instellingen de aanbevelingen van de visitatiecommissie constructief moeten incorporeren in hun onderwijsprogrammering.

Juist mijn vertrouwen in de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs sterkt mij in deze opvatting: een zelfbewust hoger onderwijsstelsel laat zien dat die kwaliteit er is en laat zien welke actie zij onderneemt in die gevallen waar correcties nodig blijken te zijn.

Ik zal in het kader van het debat over de ontwikkeling van het stelsel van kwaliteitszorg het volgende voorstellen. Onderdeel van de zelfevaluatie en van de visitatie zullen de beroepen zijn die met succes door studenten zijn aangetekend in het geval de student van mening was dat niet aan de geldende norm van 10 resp. 25% in redelijkheid voldaan kon worden. Het voorkomen van «nalatigheid» gaat dan als het ware onderdeel vormen van ons stelsel van kwaliteitszorg.

Ik wil hard blijven werken aan de voortdurende verbetering van de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs. Dat geldt ook voor de zogenaamde studeerbaarheid. De cijfers omtrent het rendement en de gemiddelde studieduur geven aanleiding tot mijn stelling dat de studeerbaarheid van het Nederlandse hoger onderwijs nog niet op orde is, met name als het gaat om de universiteiten.

Recent heb ik u het rapport van de zogenaamde Commissie-Wijnen aangeboden (bij brief van 15 december 1992, kenmerk HBO/B-92094740; kamerstukken II, 1992–1993, 22 371, nr. 11). Die commissie heeft een advies uitgebracht over de studeerbaarheid van onderwijsprogramma's in het hoger onderwijs. Dat advies spreekt mij aan. De commissie heeft zo concreet mogelijk geprobeerd voorstellen te

doen om de studeerbaarheid te verbeteren. Het is ook volstrekt helder aan wie dat advies gericht is: de instellingen.

Tegelijkertijd hecht ik zo aan een voortvarende aanpak van de studeerbaarheid dat ik expliciet zou willen zien welke aanpak de instellingen in dezen kiezen. Ik zal het rapport dan ook aan de instellingen aanbieden en in een bestuurlijk overleg een actieplan bespreken gericht op de implementatie van het rapport-Wijnen. Ik verwacht van de instellingen adequate voorstellen daarvoor.

Tenslotte, studenten hebben terecht gewezen op het feit dat studievoortgang niet te realiseren is zonder aandacht te schenken aan kwaliteit en studeerbaarheid. Studenten vragen ook steeds terecht om betrokkenheid bij het debat over kwaliteit en studeerbaarheid. Vandaar ook dat ik mij voorneem om het bovenstaande niet uitsluitend met de instellingen te bespreken maar ook met de studentenorganisaties opdat ook zij vanuit hun verantwoordelijkheden invloed op dat zo cruciale proces kunnen blijven uitoefenen.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen a.i.,  
H. d'Ancona