

Vergaderjaar 1992-1993

23 262

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met verhoging en differentiatie cursusprijzen Open Universiteit

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Bij de start van de Open Universiteit (OU) in 1984 was één van de belangrijkste doelstellingen het bieden van opleidingen in de sfeer van het hoger onderwijs als tweede weg of als tweede kans. Het afleggen van een tweede weg zou in het bijzonder mogelijk moeten zijn voor hen, die onder andere door ontwikkelingen in de samenleving niet meer beschikken over een voldoende beroepskwalificatie. Geheel anders is de situatie bij het tweede kans-onderwijs. Hier gaat het om personen die óf uit vrije wil óf door omstandigheden die zij niet konden beïnvloeden, niet in staat geweest zijn een vorm van hoger onderwijs te volgen.

Er zijn twee overwegingen om nu aan het bestuur van de OU het vaststellen van cursusgeldbedragen en een vrijstellingsregeling voor minder draagkrachtige studenten te attribueren. De eerste overweging betreft de herkomst van de studentenpopulatie. De andere overweging heeft betrekking op de markt waarop de OU functioneert.

Bij brief van 20 augustus 1992 (Kamerstukken 23 300 VIII, nr. 95) is de Tweede Kamer der Staten-Generaal ter informatie gezonden de notitie: «Uitvoering Maatregelen Hoger Onderwijs Begroting 1992: verhoging en differentiatie cursusprijzen van de Open Universiteit». In deze notitie wordt meer uitgebreid op onderstaande overwegingen en de achtergrond van het onderhavige wetsvoorstel ingegaan.

– Herkomst van de studentenpopulatie

Het is een feit dat de OU naast de primaire doelgroep (tweede kans, tweede weg) een categorie studenten aantrekt die reeds in het bezit van een hoger onderwijsdiploma is en vanuit een positie van voldoende financiële draagkracht geïnteresseerd is in om-, bij- en herscholing. Uit statistische informatie blijkt dat bijna de helft van de studentenpopulatie van de OU reeds in het bezit van een hoger onderwijsdiploma is. Na deze initiële opleiding mag van de deelnemer aan het onderwijs in toenevende mate gevraagd worden zelf bij te dragen aan de kosten van een

opleiding aan de OU. Daarnaast zal om-, her- en bijscholing kunnen geschieden in het kader van de opleiding en voor rekening van het bedrijf waar de deelnemer werkzaam is.

– Marktoverwegingen

De OU functioneert, gegeven de bovenstaande herkomst van studenten en het specifieke karakter van afstandsonderwijs, op een markt voor om-, her- en bijscholing waar een groot aantal particuliere aanbieders actief is. Met het thans wettelijk vastgestelde cursusgeld kan de OU niet marktconform opereren. Het werkt belemmerend dat er één prijs wordt berekend voor uiteenlopende onderwijseenheden (hierna te noemen: cursussen) waarnaar een zeer gedifferentieerde vraag bestaat.

Als gekeken wordt naar de financiële draagkracht van de studentenpopulatie van de OU, blijkt dat hier een draagvlak gevonden kan worden voor een (hogere) cursusprijs die in sterkere mate door de markt wordt bepaald. Op basis van maatschappelijke positie kan van ongeveer driekwart van de studenten verwacht worden dat zij voldoende draagkracht hebben om een hogere, meer kostendekkende cursusprijs te betalen.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Differentiatie in cursusprijzen

Bovengenoemde overwegingen leiden tot de conclusie dat de huidige in de wet vastgestelde cursusprijs in beperkte mate aansluit bij de maatschappelijke positie van de studentenpopulatie en de in de markt bestaande gedifferentieerde vraag. Door differentiatie in cursusprijzen mogelijk te maken kan de OU meer marktgericht opereren. Een dergelijke beleidsvrijheid voor de OU biedt de volgende voordelen:

- de OU kan door een differentiatie van cursusprijzen zowel tussen als binnen de leerstofgebieden meer marktgericht opereren en marktconforme prijzen vaststellen;
- er kan bij collectieve inschrijving door een bedrijf of instelling een prijs berekend worden die beter aansluit op het maatwerk dat aan de betreffende cliënt wordt geleverd;
- door in het kader van een studiecontract prijsafspraken met studenten te maken kan de thans beperkte doorstroom van studenten bevorderd worden.

Bovenstaande vrijheidsgraden passen in de afstandelijke besturingsfilosofie zoals die is neergelegd in de WHW. Hier tegenover bestaat, in verband met de toegankelijkheid van de OU, de noodzaak de betrokkenheid van de overheid veilig te stellen waar het gaat om het handhaven van een voorziening voor de student met onvoldoende draagkracht. Daarom wordt de invoering van een systeem van gedifferentieerde cursusprijzen gekoppeld aan een voorziening voor minder draagkrachtigen.

Voorziening voor minder draagkrachtigen

In verband met de toegankelijkheid van de OU is aan het bestuur van de OU de opdracht gegeven een voorziening te treffen voor minder draagkrachtige studenten. Deze voorziening voor minder draagkrachtigen krijgt de vorm van een inkomensafhankelijke vrijstelling voor een gedeelte van de cursusprijs. Gegeven het systeem van gedifferentieerde cursusprijzen verdient het de voorkeur ook de verantwoordelijkheid voor de inhoud en de uitvoering van de regeling voor minder draagkrachtigen bij de OU te leggen. De hoogte van de vrijstellingen voor een gedeelte van de cursusprijs zal namelijk afhankelijk zijn van de door de OU vastge-

stelde prijzen en kan per cursus verschillen. Om deze laatste reden is het gewenst de verschillende verantwoordelijkheden (uitvoering, rechtsbescherming, financiën) ten aanzien van de regeling in één hand te leggen. Aan de OU wordt dan ook de opdracht gegeven om een adequate voorziening op basis van het inkomenscriterium te treffen.

Genoemde voorziening zal niet alleen de primaire doelgroep van de OU betreffen, maar ook bezitters van een hoger onderwijsdiploma die in een vergelijkbare situatie verkeren. De overheid wil ten aanzien van de OU de verantwoordelijkheid om ook voor hen die er in onvoldoende mate in geslaagd zijn om een maatschappelijke positie met voldoende financiële draagkracht te verwerven, niet uit de weg gaan. De door de student genoten opleiding is als onderscheidend criterium niet geschikt. De genoten opleiding wordt nergens in het reguliere hoger onderwijs als criterium gehanteerd om een meer kostendekkende prijs voor het onderwijs te betalen. Invoering van dit criterium zou tot de ongewenste situatie leiden dat bij de OU een selectiever regime dan bij het overige hoger onderwijs zou bestaan. Dit geldt temeer omdat waar in het reguliere onderwijs door verschillende maatregelen de verblijfsduur van studenten wordt ingeperkt de OU in toenemende mate als een vangnet beschouwd kan worden voor studenten die binnen deze verblijfsduur in onvoldoende mate erin zijn geslaagd zich op het door hen gewenste niveau te kwalificeren. Tot slot is de genoten opleiding van de student als toetsingscriterium beperkt controleerbaar en dus fraudegevoelig.

3. Financiële gevolgen

De bevoegdheid om in cursusprijzen te differentiëren wordt verbonden aan een taakstelling voor de OU die in Hoofdstuk VIII van de Rijksbegroting 1993 op de Rijksbijdrage aan de Open Universiteit in mindering gebracht is (artikel 09.27). De opbrengst van deze taakstelling dient, te zamen met drie andere maatregelen op het terrein van het hoger onderwijs, ter invulling van de in de Rijksbegroting 1992 onder artikel 09.30 opgenomen taakstelling wetenschappelijk onderwijs. De taakstelling voor de OU dient geleidelijk opgebouwd te worden zodat met het oog op mogelijke vraaguitval de cursusprijsverhogingen gefaseerd door de OU kunnen worden ingevoerd. De volgende (netto) taakstelling (in miljoenen gulden) is daarbij vastgesteld die vanaf 1997 10 Mfl structureel bedraagt:

1993	1994	1995	1996	1997	
1	5	6	8	10	(Mfl)

De afspraken over de vermindering van de Rijksbijdrage als gevolg van de invoering van een systeem van gedifferentieerde cursusprijzen zullen in 1995 geëvalueerd worden op basis van de jaarrekeningen 1993 en 1994. Naar aanleiding van deze evaluatie kunnen op- en neerwaartse bijstellingen van de taakstelling plaatsvinden.

Om met name de taakstelling in 1993 te realiseren kan de OU een aantal maatregelen treffen die vallen binnen de beleidsvrijheid van de OU:

1. heffing van inschrijvingsgeld;
2. heffing examen-/tentamengeld;
3. verkorting van inschrijvingsduur voor een cursus;
4. verhoging van het bedrag voor vrijstellingen van onderdelen van cursusprogramma's.

Na invoering van het onderhavige wetsvoorstel, waarin aan het bestuur van de OU het vaststellen van cursusgeldten wordt geattribueerd, kunnen bovenstaande maatregelen worden heroverwogen.

4. Zelfregulering en bestuurslasten

In het onderhavige wetsvoorstel wordt aan het bestuur van de OU het vaststellen van cursusgeldbedragen en een vrijstellingsregeling voor minder draagkrachtige studenten geattribueerd. Hiermee wordt de bestuurstaak van de Open Universiteit uitgebreid, gepaard gaande met de toekenning van regelgevende bevoegdheid.

In verband met de kenbaarheid is voorgeschreven dat het bestuur van de OU zorgdraagt voor openbaarmaking van de cursusgeldbedragen en van de regeling inzake vrijstelling voor minder draagkrachtige studenten.

Als gevolg van dit wetsvoorstel zullen de bestuurslasten bij de Open Universiteit toenemen doordat aan de OU als nieuwe taken de vaststelling van de cursusgeldten en de vaststelling van een regeling voor minder draagkrachtige studenten worden opgedragen. De lasten als gevolg van uitvoering van de regeling zullen echter nagenoeg gelijk blijven.

5. Rechtsbescherming

De rechtsbescherming tegen besluiten van de OU vloeit voort uit de reeds bestaande bepalingen van de WHW terzake. Tegen beslissingen van het bestuur van de OU genomen op basis van de door hen vastgestelde regelingen is beroep mogelijk bij het college van beroep voor het hoger onderwijs op grond van artikel 7.64 van de WHW. Voorts zijn de besluiten van het bestuur van de OU onderworpen aan toezicht door de minister. Op grond van artikel 11.24 kan een besluit tot vaststelling van een regeling inzake het cursusgeld of de vrijstellingsregeling worden geschorst of vernietigd indien er sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang.

Artikelen

Artikel 1, onderdeel A (artikel 7.50)

In dit artikel wordt aan het bestuur van de Open Universiteit (OU) de bevoegdheid gegeven zelf de cursusprijzen ten aanzien van de door hem aangeboden cursussen vast te stellen. Uit het feit dat is bepaald dat het bestuur van de OU voor elke cursus het verschuldigde cursusgeld vaststelt, vloeit voort dat het cursusgeld per cursus kan verschillen. Om de toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen is aan het instellingsbestuur in het eerste lid expliciet de opdracht gegeven bij de vaststelling van de cursusprijzen hiermee rekening te houden. Verder is in verband met de toegankelijkheid in het tweede lid aan het bestuur van de Open Universiteit de opdracht gegeven een voorziening te treffen voor minder draagkrachtige studenten. Uitgangspunt daarbij is dat voor dergelijke studenten gedeeltelijke vrijstelling van de cursusprijs wordt verleend. De hoogte van die vrijstelling is inkomensafhankelijk. De werkzaamheden ter uitvoering van die regeling zullen namens de OU door de Informatiseringsbank worden uitgevoerd.

Het derde lid bevat de verplichting voor het bestuur om de cursusgeldbedragen en de vrijstellingsregeling voor minder draagkrachtige studenten openbaar te maken. Ten einde een zo groot mogelijke kenbaarheid te bereiken, dient het bestuur de bedragen en de regeling in elk geval in de Staatscourant te plaatsen. Of de OU daarnaast de

regelingen nog op andere wijze openbaar maakt, wordt aan het bestuur overgelaten.

In het vierde lid is de verplichting opgenomen de bedragen en de regeling tevens aan de minister te zenden.

Tegen beslissingen van het instellingsbestuur genomen op basis van de regeling genoemd in het tweede lid, is op grond van artikel 7.66, eerste lid onder b, de rechtsgang bij het college van beroep hoger onderwijs van toepassing. Er is op grond van het genoemde artikellid geen beroep mogelijk tegen de vaststelling van de regeling zelf vanwege het feit dat besluiten van algemene strekking zijn uitgezonderd van het beroep. Hetzelfde geldt derhalve voor het besluit tot vaststelling van de cursusgeldbedragen. Voor deze besluiten geldt echter de voorziening op grond van artikel 11.24. Indien de besluiten in strijd met het recht of het algemeen belang zijn, kan de minister overgaan tot schorsing of vernietiging. Met dit instrument kan de minister een onaanvaardbare beperking van de toegankelijkheid van het onderwijs verhinderen.

Nu de OU-studenten een beroep kunnen doen op een vrijstellingsregeling ten aanzien van de cursusgeldbedragen, zullen zij met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet geen beroep meer kunnen doen op de TS 21 +-regeling. In verband daarmee zullen de OU-studenten worden uitgezonderd van de reikwijdte van de TS 21 +-regeling, zodra de onderhavige wet in werking treedt. Het is daarom noodzakelijk dat het bestuur van de OU de vrijstellingsregeling tijdig vaststelt en bekendmaakt. Tevens zal het thans in voorbereiding zijnde voorstel van wet Tegemoetkoming studiekosten in die zin worden aangepast.

Artikel II

Aangezien de Open Universiteit niet werkt met een systeem van cursusjaren, maar met afzonderlijke, niet op vaste momenten aangeboden cursussen, is de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet gekoppeld aan de aanvang van een studiejaar.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
M. J. Cohen

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
P. Bukman