

Vergaderjaar 1993–1994

23 262

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

Nr. 4

### VERSLAG

Vastgesteld 7 oktober 1993

De vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering tijdig zal hebben geantwoord, acht de commissie de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### ALGEMEEN

#### 1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel, dat de verhoging en differentiatie van de cursusgeldten voor de Open Universiteit (OU) beoogt, gekoppeld aan de bevoegdheid voor de OU om zowel de cursusprijzen vast te stellen als een vrijstellingsregeling te maken voor minder draagkrachtige studenten. Hoewel deze leden al eerder door impliciete instemming met de brief van 20 augustus 1992 de hoofdlijnen hadden ondersteund, stelden zij wel de vraag waarom het betrekkelijk eenvoudige wetsvoorstel pas op 23 augustus 1993 is ingediend.

De leden van de CDA-fractie konden zich vinden in de beschouwing over de gewijzigde herkomst van de studenten-populatie. Kennelijk is de omvang van de primaire doelgroep, die behoefte heeft aan tweede kans of tweede weg onderwijs afgenomen ten opzichte van studenten, die al elders een hoger onderwijsdiploma hebben behaald. Is al onderzoek verricht naar de achtergronden van de om-, bij- en nascholing, zo vroegen deze leden, temeer waar deze groep nu al de helft van het aantal studenten betreft.

De leden van de CDA-fractie plaatsen een vraagteken bij het aspect van de marktoverwegingen, niet omdat zij een meer marktconforme benadering afwezen, wel omdat in de betreffende markt een andere concurrentie heerst dan op de normale markt van vraag en aanbod. Leiden die marktoverwegingen tot steeds hogere cursusprijzen? Zo ja, wat betekent dat dan voor de omvang van de vrijstellingsregeling voor

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Hermes, (CDA), Beinema (CDA), Van Leijenhorst (CDA), voorzitter, Niessen (PvdA), Van der Vlies (SGP), Franssen (VVD), Jorritsma-Lebbink (VVD), Janmaat-Abee (CDA), Leijnse (PvdA), Nuis (D66), De Cloe (PvdA), Lilipaly (PvdA), Van Gelder (PvdA), Frissen (CDA), Van de Camp (CDA), Tuinstra (CDA), Netelenbos (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Huibers (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA), Sipkes (GroenLinks).

Plv. leden: Boers-Wijnberg (CDA), G. H. Terpstra (CDA), Reitsma (CDA), Akkerman (PvdA), Kamp (VVD), Schutte (GPV), Dees (VVD), Korthals (VVD), Van der Hoeven (CDA), Buurmeijer (PvdA), Ter Veer (D66), Van Gijzel (PvdA), Huys (PvdA), Vermeend (PvdA), Deetman (CDA), Lansink (CDA), Roosen-van Pelt (CDA), Beijlen-Geerts (PvdA), Groenman (D66), Leerling (RPF), Van Dijk (CDA), J. H. van den Berg (PvdA), Willems (GroenLinks).

minder draagkrachtige studenten, waartoe het College van Bestuur van de OU krachtens de wet de bevoegdheid krijgt? Daarbij past tevens de vraag naar de financiële taakstelling van het wetsvoorstel: op welke verwachtingen is die taakstelling gebaseerd?

De leden van de PvdA-fractie hadden kennis genomen van het wetsvoorstel dat beoogt de cursusprijzen van de Open Universiteit te verhogen en te differentiëren.

Zij konden met de strekking van het wetsvoorstel instemmen. Aangezien het principe reeds uitvoerig besproken is bij de behandeling van de begroting voor 1993 beperkten deze leden zich tot het maken van een tweetal opmerkingen met betrekking tot de hoofdlijnen van het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel, gebaseerd op de notitie «Uitvoering maatregelen hoger onderwijs-begroting 1992: verhoging en differentiatie cursusprijzen van de Open Universiteit», toegezonden aan de Kamer bij brief van 20 augustus 1992.

Aangezien over deze beleidsvoornemens geen principieel debat had plaatsgevonden met de regering bij de behandeling van de WHW wilden de leden van de VVD-fractie nu wel enkele zaken aan de orde stellen, erkennend dat zij de financiële taakstelling van het wetsvoorstel bij de begrotingsbehandeling O&W 1993 hadden aanvaard.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of dit wetsvoorstel ook voor advies voorgelegd had moeten worden aan de Onderwijsraad. In paragraaf 2 kwamen zij hier nog uitgebreid op terug.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennis genomen van het voornemen om de Open Universiteit zelf de hoogte van cursusprijzen te laten vaststellen met de mogelijkheid van differentiatie. Zij konden het billijken om de OU deze bevoegdheid te geven, zeker gezien het feit dat de wet voorziet in een regeling voor minder draagkrachtigen.

De leden van de fractie van GroenLinks hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Inderdaad blijkt de OU in de loop van de tijd meer en meer een functie van om-, her- en bijscholingsinstituut-als-vele-anderen te vervullen. De functie van tweede kans en tweede weg-onderwijs wordt minder vervuld dan aanvankelijk de bedoeling was. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering of is onderzocht of er niet toch een te hoge drempel aan de poort van de OU bestaat voor mensen uit de aanvankelijke doelgroep. Wat is er de reden van dat de aanvankelijk bedoelde doelgroep zo weinig gebruik maakt van de voorziening, zo wilde deze leden weten. Zij stelden dat je je wel kunt aanpassen aan een gegroeide situatie, maar dat je dan toch eerst moet kijken of die situatie wel de meest wenselijke is, en of je er alles aan hebt gedaan om je aanvankelijke bedoeling te bereiken. Wordt bijvoorbeeld door de RBA's wel eens gebruik gemaakt van het aanbod van de OU? De leden van de fractie van GroenLinks konden zich voorstellen dat dat gebeurt voor werkzoekenden die in staat geacht worden een arbeidsmarktrelevant traject bij de OU te doorlopen. Gebeurt dat? Zo nee, waarom niet, welke belemmeringen zijn er?

## **2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie stemden in met de verruiming van de bevoegdheden van het College van Bestuur van de OU, ook op het punt

van de vrijstellingsregeling. Wel wilden deze leden nader worden geïnformeerd over de criteria voor de inkomensafhankelijke vrijstelling. Worden die criteria ook door de OU vastgesteld? Kunnen tussentijdse wijzigingen worden aangebracht? Op welke wijze wordt de rechtszekerheid van de studenten gewaarborgd?

Blijkens het wetsvoorstel zal de voorziening voor de (partiële) vrijstelling van cursusgelden niet alleen de primaire doelgroep betreffen, maar ook de studenten die met hun al volbrachte initiële opleiding geen maatschappelijke positie hebben kunnen verwerven. Hoewel de leden van de CDA-fractie deze lijn konden billijken – ook om praktische overwegingen – vroegen zij wel, of hiermee een al te fors beroep op die vrijstellingsregeling wordt uitgelokt.

De leden van de PvdA-fractie wilden weten hoe de regering het begrip minder draagkrachtigen definieert. Zij vroegen dit omdat dit van belang is in het kader van de toepassing van artikel 11.24. Misschien dat het de voorkeur verdient aan te sluiten bij de indelingssystematiek van de voormalige TS-21 + – regeling. Anders wordt het risico gelopen dat er problemen kunnen gaan ontstaan bij de interpretatie van de begrippen toegankelijkheid en draagkracht.

Voorts wilden deze leden opgemerkt hebben dat zij het standpunt van de regering niet deelden dat de voorstellen automatisch voortvloeien uit de WHW, in het bijzonder dat autonomie-vergroting zou leiden tot meer flexibiliteit in de tariefstelling. Zij herinnerden de regering aan de discussie over het flexibele collegegeld, waartegen deze leden bezwaar hadden aangetekend. Zij meenden eveneens dat het speciale karakter van de OU deze voorstellen rechtvaardigt.

De leden van de VVD-fractie hadden graag een visie van de Onderwijsraad in de onderwijskundig vrij principiële stellingnames van de regering in het wetsvoorstel in hun beschouwing willen betrekken. In dit verband noemden de leden van de VVD-fractie:

- de visie van de regering om het tot een overheidsverantwoordelijkheid te rekenen om bij onvoldoende draagkracht van een student de deelname van deze student aan het onderwijs «veilig te stellen». Tot welk opleidingsniveau, en tot welke leeftijd van de student geldt dit, zo vroegen zij zich af.
- de visie van de regering dat de genoten opleiding als onderscheidend criterium niet geschikt is, sterker nog, als beperkt controlebaar en fraudegevoelig wordt aangemerkt;
- de stelling van de regering dat indien de genoten opleiding tot criterium zou worden verheven dit zou leiden tot een situatie waarin de OU een selectiever regime zou voeren dan het overig hoger onderwijs;
- de visie dat de OU dan zou vervallen tot een vangnet voor studenten die binnen de verblijfsduur van het hoger onderwijs in onvoldoende mate erin slagen zich op het door hen gewenste niveau te kwalificeren;
- en tenslotte het in de wet vastleggen van de bevoegdheid van het instellingsbestuur niet alleen de vrijstellingsregeling vast te stellen (art. 1A lid 2), doch deze bevoegdheid zodanig te regideren dat «de draagkracht uit inkomen beneden een door het instellingsbestuur te bepalen grens ligt», waaraan zij de vraag ontleenden in hoeverre het wenselijk is dat een instellingbestuur inkomensbeleid zou kunnen gaan voeren. Mocht advisering door de Onderwijsraad niet noodzakelijk zijn, dan zagen de leden van de VVD-fractie een nadere uiteenzetting van de regering met betrekking tot bovenstaande punten gaarne tegemoet.

Zij stelden het bovendien op prijs een beschouwing te ontvangen in het licht van aangekondigde beleidsvoornemens rondom studieduur en studiefinanciering en leeftijd in het kader van studiefinanciering. Waar het in het voornemen ligt de TS21 + – regeling niet meer open te stellen

voor OU-studenten, vroegen de leden van de VVD-fractie of aan de voorgenomen vrijstellingsgrens geen leeftijdsgrens wordt verbonden.

Indien het antwoord hierop ontkennend luidt, kan dan uiteengezet worden hoe dit zich verhoudt met het om- her- en bijscholingsbeleid van de arbeidsvoorzieningsorganisaties, waarbij toch wel opleiding en leeftijdscriteria een rol zullen spelen.

Waar het wetsvoorstel mede gebaseerd is op de opgetreden verandering in de studentenpopulatie van de OU waarbij bijna de helft van de studentenpopulatie reeds in het bezit is van een hoger onderwijsdiploma, alsmede de OU wil optreden in de markt van andere onderwijsinstellingen, vroegen de leden van de VVD-fractie een uiteenzetting over de toegevoegde waarde van de OU op een markt waar al vele aanbieders actief. Bovendien refereerden zij aan de kritische kanttekening van de leden bij de onderwijsbegroting 1993, dat het centraal bureau voor de arbeidsvoorziening zeer forse middelen die door de rijksoverheid ter beschikking worden gesteld voor scholing niet besteedt, met andere woorden: kunnen de particuliere instituten en de CBA's niet voldoende voorzien in de behoefte aan om-, her- en bijscholing?

Kan uiteengezet worden waarom bij een meer marktconforme werkwijze van de OU geen oneerlijke concurrentie ontstaat? In dit verband vroegen de leden van de VVD-fractie ook of de OU btw-plichtig is. Zij herinnerden de regering aan de toezegging die aan deze leden was gedaan bij behandeling van het wetsvoorstel contractactiviteiten, in 1989 de Kamer te informeren over deze kwestie.

Anderzijds vroegen de leden van de VVD-fractie zich af of er wel sprake is van marktconform werken zolang het personeel van de OU behandeld wordt als overheidspersoneel. Is het de regering bekend of, en lijkt het haar wenselijk als voor deze activiteiten binnen de OU een andere juridische status wordt gekozen?

De leden van de VVD-fractie vroegen zich tenslotte af of het onderhavige wetsvoorstel consequenties heeft voor buitenlandse OU-studenten in het algemeen, en de samenwerkingsovereenkomsten met de Vlaamse Interuniversitaire Raad in het bijzonder.

De leden van de fractie van D66 konden er mee instemmen dat niet de door de student reeds genoten opleiding als onderscheidend criterium wordt gebruikt. Wel vroegen zij zich af hoe de redelijkheid van de grens, die het instellingsbestuur mag bepalen ten aanzien van het verlenen van een gedeeltelijke vrijstelling van het cursusgeld, wordt bepaald.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen in hoeverre een extra vrijheid van de OU als voorgesteld op termijn kan leiden tot een vermindering van de breedte van het aanbod, die wellicht juist ten koste kan gaan van cursussen die door minder draagkrachtigen worden gevolgd, zo vroegen de leden van de fractie van GroenLinks. Is het mogelijk dat de OU ervoor kiest een cursus die goed loopt bij cursisten wiens plaats door het bedrijf is betaald, te laten uitbreiden ten koste van cursussen die minder opleveren omdat er alleen maar minder draagkrachtigen gebruik van maken, vroegen de hier aan het woord zijnde leden. Zij wezen de regering op het feit dat het bij de OU toch vooral ook gaat om het in stand houden van een voorziening voor tweede kans en tweede weg onderwijs, en dat volstreekte marktconformiteit daarin niet altijd past.

Overigens verbaasde het de leden van de fractie van GroenLinks dat de regering tamelijk onbewogen schrijft dat studerende die door ander regeringsbeleid in de problemen zijn gekomen bij het afmaken van hun studie, gebruik maken van het aanbod van de OU. Dat was toch niet de bedoeling van de OU, noch van de reguliere universiteiten, noch van de studenten die het betreft. Is het niet uiterst inefficiënt om de duimschroeven bij het reguliere traject zo strak aan te halen, dat mensen die overstap naar de OU moeten maken om te kunnen afstuderen, zo



vroegen de hier aan het woord zijnde leden. Deze studenten moeten op het einde van hun studie nog omschakelen op een andere werkwijze, een ander docententeam, andere accenten in de aangeboden stof, wellicht daardoor minder vrijstellingen dan terecht zou zijn, en doen door een combinatie van deze factoren uiteindelijk langer over de studie dan strikt noodzakelijk zou zijn. Dat kan toch niet de bedoeling zijn, vroegen de leden van de fractie van GroenLinks.

De keuze het opleidingsniveau van de cursist niet als criterium te hanteren voor de uitwerking van de voorziening voor minder draagkrachtigen, was in de ogen van de leden van de fractie van GroenLinks een juiste keuze. De hoogte van het inkomen is bij het toegankelijk houden van de voorziening voor minder draagkrachtigen inderdaad het enige relevante criterium.

### **3. Financiële gevolgen**

De leden van de VVD-fractie vroegen waar de middelen ter financiering van de voorziening voor minder draagkrachtigen vandaan dienen te komen. Komen deze uit de gelden die eerst bestemd waren voor de TS21 + – regeling? Zij vreesden dat indien deze middelen door de OU geleverd zullen worden een situatie kan ontstaan waarin, door de differentiatie van de cursusprijzen naar draagkracht van de student, een aanzuigende werking voor minder draagkrachtigen en een afstotende werking voor draagkrachtiger studenten zal ontstaan. Een dergelijke werking zou de op pagina 3 van de memorie van toelichting gegeven taakstelling voor de OU onder druk kunnen zetten. Daarnaast vroegen deze leden of het instellen van een dergelijke voorziening de werking van artikel 7.51 lid 2 van de WHW ongemoeid laat. Zou deze bepaling niet beter met het nieuwe artikel 7.50 lid 2 geïntegreerd kunnen worden?

Waar het in het voornemen ligt om voor de begeleiding die tot doel heeft de student naar behoefte te ondersteunen bij het volhouden van de studie (de zgn. type-2 begeleiding) de kosten bij de student in rekening te brengen, het college van bestuur van de OU van mening is dat dit voornemen niet op gespannen voet staat met enige bepaling bij of krachtens de WHW, vroegen de leden van de VVD-fractie of de regering de visie van het college onderschrijft.

De leden van de fractie van D66 vroegen of en hoe compensatie voor de onderwijsbegroting gevonden zal worden indien de evaluatie van het systeem van gedifferentieerde cursusprijzen leidt tot een neerwaartse bijstelling van de financiële taakstelling. Kan er worden aangegeven hoe de financiële taakstelling zal doorwerken in de cursusprijzen? Voorts vroegen zij of de OU al gebruik gemaakt heeft, en zo ja in welke mate, van haar beleidsvrijheid en maatregelen heeft getroffen zoals genoemd op pagina 3 van de memorie van toelichting?

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering hoe zij aan de bedragen komt die de OU moet opbrengen met een nieuwe cursusgeld-systematiek. Zijn die bedragen vanuit de cursusinhoud te onderbouwen? Hoe kijkt de OU daar zelf tegenaan? Is men al bezig het systeem te ontwikkelen? Hoe gaat dat er in grote lijnen uitzien? In hoeverre kan de te ontwerpen vrijstellingsregeling voor minder draagkrachtige cursisten de TS21 + – regeling voor deze cursisten vervangen? De OU kan immers niet een bijdrage leveren in de aan te schaffen boeken, aldus de hier aan het woord zijnde leden.

#### **4. Zelfregulering en bestuurslasten**

De leden van de CDA-fractie maakten uit het wetsvoorstel op, dat de OU zelf de betreffende regeling uitvoert, dus zonder tussenkomst van de Informatiseringsbank. Zij vroegen of deze stelling juist is, ook vanwege de noodzaak voor de OU om te beschikken over de inkomensgegevens van de studenten, die om een gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van cursusgeld vragen.

De voorzitter van de commissie,  
Van Leijenhorst

De griffier van de commissie,  
Roovers