

Vergaderjaar 2002–2003

28 817

Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de aanscherping van een aantal voorschriften betreffende de bekostiging van het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Bij brief van 9 april 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 248, nr. 14) is aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal het rapport van de Taskforce Rekening aangeboden. De Taskforce stond onder voorzitterschap van mr. J.N. van Lunteren. Het rapport wordt daarom ook wel aangeduid als het rapport Van Lunteren. De Taskforce had tot opdracht de kwetsbaarheden te analyseren in de bekostigingssystematiek van het onderwijs en verbetermaatregelen te formuleren. Aanvankelijk besloeg het onderzoeksdomein het hoger beroepsonderwijs (HBO), het wetenschappelijk onderwijs (WO) en de sector van het beroepsonderwijs en de educatie (BVE). Later is dit domein uitgebreid met het primair onderwijs (PO) en voortgezet onderwijs (VO) en met de onderwijsinstellingen in het VO, in de BVE-sector, in het HBO en in het WO die ressorteren onder de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Taskforce heeft vastgesteld dat de bekostigingsregimes in de sectoren PO en VO minder risico-gevoelig zijn dan die in de sectoren BVE, HBO en WO. Bij verbeteringen moet daarom primair de aandacht uitgaan naar laatstgenoemde sectoren. De Taskforce beveelt voor die sectoren onder andere een aantal concrete wijzigingen in de regelgeving aan die op korte termijn gerealiseerd zouden moeten worden. Dit wetsvoorstel strekt er voornamelijk toe aan die aanbeveling uitvoering te geven. Daarnaast worden enkele aanpassingen rond de inschrijvingsprocedure en de betaling van lesgeld, examengeld, cursusgeld en collegegeld voorgesteld die al zijn aangekondigd in bijlage II bij de beleidsreactie naar aanleiding van de bevindingen van de Accountantsdienst van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in zijn rapport «Onregelmatigheden met de bekostiging van buitenlandse studenten bij zes HBO-instellingen» (Kamerstukken II 2001/02, 28 248, nr. 1). De hiervoor bedoelde maatregelen overlappen voor een deel de voorgenomen maatregelen, vermeld in het eindrapport van het zogenaamde zelfreinigend onderzoek – onder 2 komt dit nader aan de orde – «Ruimte voor Rekenschap» (aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van 13 december 2002, Kamerstukken II 2002/03, 28 248, nr. 22).

Voorzover dat niet het geval is, zullen die maatregelen worden getroffen op het niveau van de uitvoeringsregelingen, te weten het Uitvoeringsbesluit WEB en het Bekostigingsbesluit WHW.

Deze memorie van toelichting onderteken ik mede namens de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

2. De context van het wetsvoorstel

De context waarbinnen dit wetsvoorstel tot stand komt, is de discussie over de vermeende onregelmatigheden in de bekostiging van het (hoger) onderwijs. Met de Tweede Kamer der Staten-Generaal is daarover inmiddels een aantal stukken gewisseld (Kamerstukken II 2001/02, 28 248). Aanvankelijk was de discussie beperkt tot een zestal hogescholen waarbij sprake was van onregelmatigheden met de bekostiging van buitenlandse studenten. De Accountantsdienst van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft daarover op 25 februari 2002 een rapport uitgebracht. Dat rapport is, vergezeld van een beleidsreactie, op 27 februari aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2001/02, 28 248, nr. 1).

De discussie over het genoemde Accountantsrapport heeft aanleiding gegeven tot nader onderzoek in de vorm van een zogenaamd zelfreinigend onderzoek onder alle universiteiten, hogescholen en BVE-instellingen. Op basis van ingevulde vragenlijsten wordt geïnventariseerd hoe de verschillende instellingen omgaan met de bekostigingsvoorschriften. De Accountantsdienst van het ministerie van OCenW verifieert en valideert het ontvangen materiaal. Doelstelling van het onderzoek is primair inzicht te krijgen in de wijze waarop de instellingen omgaan met de gebruiksruimte in de bekostigingsregelgeving. Na de afronding van de beoordeling van de kwaliteit van het materiaal door de Accountantsdienst wordt een toets uitgevoerd of de handelwijze van de instellingen in overeenstemming is met de wettelijke regels. Na de uitvoering van deze toets volgt een beoordeling door een commissie van deskundigen die advies zal uitbrengen. Op verzoek van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal volgt de Algemene Rekenkamer dit traject nauwgezet en zal daarover een rapport uitbrengen, zes weken na afronding van het zelfreinigend onderzoek. Het rapport wordt in de tweede helft van februari 2003 verwacht.

Zoals hierboven aangegeven is dit wetsvoorstel vooral gebaseerd op de aanbevelingen van de Taskforce voor de korte termijn. Echter niet alle korte termijnmaatregelen die de Taskforce heeft voorgesteld, zijn in dit wetsvoorstel opgenomen. Dat is bijvoorbeeld het geval omdat de maatregelen geen wetswijziging vergen, maar langs andere weg zullen worden geïmplementeerd. Te denken valt aan aanpassing van de controleprotocollen of aan betere voorlichting over de authentieke interpretatie van de bekostigingsregels.

Naast wijzigingsvoorstellen voortvloeiend uit het rapport van de Taskforce bevat het wetsvoorstel een drietal wijzigingen die zijn ingegeven door bevindingen uit het zelfreinigend onderzoek. Weliswaar is dit onderzoek nog niet afgerond maar een aantal situaties leent zich voor snelle aanpassing of ligt in het verlengde van de maatregelen in dit wetsvoorstel en wordt daarom meegenomen. Het betreft de wijzigingen omtrent het buiten de bekostiging laten van studenten die voor 1 oktober een verzoek tot uitschrijving hebben ingediend, onverlet artikel 7.42, eerste lid, onderdeel c, van de WHW, het eveneens buiten de bekostiging laten van deelnemers respectievelijk studenten die een opleiding volgen aan een instelling waaraan zij zelf op enigerlei wijze zijn verbonden en het bieden van een wettelijke basis voor het controleprotocol. Deze wijzigingen worden in de artikelsgewijze toelichting nader toegelicht.

3. Administratieve scheiding van publieke en private activiteiten

Op 18 maart 2002 heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de Tweede Kamer ter voorbereiding op het algemeen overleg over onregelmatigheden in de bekostiging van het (hoger) onderwijs twee lijsten van vragen en antwoorden vastgesteld (Kamerstukken II 2001/02, 28 248, nrs. 5 en 6). Daarin heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen onder andere aangegeven een administratieve scheiding van publieke en private activiteiten tot stand te willen brengen in de sectoren BVE, HBO en WO (Kamerstukken II 2001/02, 28 248, nr. 5, blz. 14). In haar brief van 26 augustus 2002 aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aangekondigd dat in de toekomst het instellingsbestuur zal worden verplicht een administratie te voeren waarin de baten en lasten van activiteiten voor eigen rekening én die voor de wettelijke taken van elkaar zijn gescheiden (Kamerstukken II 2001/02, 28 248, nr. 20). In dit wetsvoorstel zou daarvoor een wettelijke regeling worden getroffen. Bij nader inzien bestaat behoefte aan nader overleg met het veld over de wijze waarop in de verantwoording door instellingen kan worden aangetoond dat publiek geld is besteed aan de doelen waarvoor die middelen zijn verstrekt. De uitkomsten van het overleg zullen leiden tot aanpassing van de richtlijnen voor de jaarrekening. Te zijner tijd zal worden bezien of daarvoor ook een aparte wettelijke basis anders dan artikel 2.5.3 van de WEB en artikel 2.14 van de WHW nodig is.

4. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel wordt binnen de voor de IB-Groep en de Centrale Financiën Instellingen (Cfi) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen beschikbare middelen budgettair neutraal uitgevoerd. Het betreft in hoofdzaak nadere aanwijzingen voor de inschrijving en administratie van deelnemers/studenten.

5. Uitvoerbaarheidstoets

De Informatie Beheer Groep (IBG) heeft een uitvoeringstoets ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel uitgevoerd. De IBG acht het wetsvoorstel uitvoerbaar. Het wetsvoorstel kan worden ingevoerd met ingang van het studiejaar 2003–2004. De IBG heeft zich bij de uitvoeringstoets beperkt tot de aanpassingen op het terrein van de inschrijving van studenten in het hoger onderwijs in het Centraal register inschrijvingen hoger onderwijs (CRIHO).

Ook door de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van OCenW, de Centrale Financiën Instellingen (Cfi), is een uitvoeringstoets verricht. Cfi voorziet problemen in de zin van grote uitvoeringsconsequenties voor zowel Cfi als het veld indien de nieuwe regels eerder effect zouden hebben dan op de bekostiging voor 2004. Als de eerste teldatum die onder de werking van de nieuwe regelgeving valt, is beoogd: 1 oktober 2003. Het bekostigingssysteem zowel voor de BVE-sector als voor het HBO en WO zit zo in elkaar dat de nieuwe regels voor het eerst effect hebben op de bekostiging voor 2005. De uitvoeringsproblemen waarop Cfi duidt en die vooral verband houden met het opnieuw moeten uitvoeren van reeds afgeronde tellingen, zullen zich derhalve niet voordoen. De uitvoeringstoets bevat voorts een aantal technische opmerkingen ten aanzien van het wetsvoorstel die geen relatie hebben met de uitvoerbaarheid daarvan met uitzondering van het vaststellen van de noodzaak tot goede afstemming van de informatiesystemen van de Cfi en de IBG. Het is aan beide betrokken partijen het initiatief te nemen voor deze afstemming. Ook Cfi acht, samenvattend, het wetsvoorstel uitvoerbaar.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Deze toevoeging houdt verband met de introductie in de WEB van twee nieuwe begrippen: voltijdse en deeltijdse beroepsopleidingen.

Onderdeel B

De voorgestelde wijziging van onderdeel b van het tweede lid van artikel 2.2.2 strekt ertoe dat voor de bekostiging in de toekomst niet langer wordt uitgegaan van het aantal behaalde diploma's maar van het aantal personen dat een diploma heeft behaald. Deze wijziging in combinatie met de tijdelijke regels in artikel IV van dit wetsvoorstel (alleen die deelnemers en examendeelnemers, bedoeld in artikel 8.1.1 van de WEB, tellen mee waarvan naam, adres en woonplaats bij het bevoegd gezag bekend zijn), betekent een aanzienlijke beperking van de risicogevoeligheid van dit onderdeel van het bekostigingssysteem. Sommige instellingen die zonder het oogmerk van maximalisering van de bekostiging deze bekostigingsvoorwaarden hanteerden, zullen van deze wijziging nadeel ondervinden. Mede omdat dit aantal naar verwachting beperkt zal zijn, heeft echter zwaarder gewogen dat er geen ruimte meer zal zijn voor het behalen van diploma's zonder dat daar een redelijke onderwijsinspanning van de deelnemer of de instelling tegenover staat maar de instelling daarvoor wel even zoveel keer bekostiging ontvangt.

Deze afweging geldt nog sterker voor het theoretische geval waarin een deelnemer een opleiding die korter dan een jaar duurt, afsluit met een diploma en in hetzelfde jaar een vervolgopleiding eveneens zou afsluiten met een diploma. Dit zou zich kunnen voordoen bij de assistentopleiding of bij de opleidingen bedoeld in artikel 7.2.4, vijfde lid onder f. Er zijn thans enkele assistentopleidingen (op verschillende vakgebieden), die korter dan een jaar duren. De vervolgopleidingen op die assistentopleidingen duren echter tenminste twee jaar. De kans dat deelnemers die op goede gronden zijn ingeschreven in die assistentopleidingen in hetzelfde jaar zowel de assistentopleiding als de vervolgopleiding met goed gevolg kunnen afsluiten, is verwaarloosbaar klein. Het voor deze categorie maken van een uitzondering op de regel dat per deelnemer slechts één diploma per jaar kan meetellen voor bekostiging zou mogelijk zelfs eerder in de hand werken dat deelnemers op een lager niveau worden ingeschreven dan gerechtvaardigd is. Wat betreft de «overige opleidingen»: in de praktijk betreft het hier altijd opleidingen die ingevolge artikel 2.1.1, eerste lid, van de wet niet voor bekostiging in aanmerking komen.

De risicogevoeligheid van de maatstaf «instroom van deelnemers» wordt beperkt door alleen die deelnemers mee te tellen van wie gegevens omtrent naam, adres en woonplaats bekend zijn (zie artikel IV). Hiermee wordt beoogd het verschijnsel «spookdeelnemer» zoveel mogelijk te voorkomen. Een extra waarborg in deze is dat het bevoegd gezag gehouden is van de deelnemer bewijsstukken te vragen.

In vergelijking met de wijzigingen voorgesteld in artikel II, onderdeel A, ontbreekt hier de bepaling dat deelnemers die voor 1 oktober een verzoek tot uitschrijving hebben ingediend, niet worden meegeteld. Dit verschil in regeling is terug te voeren op het feit dat de BVE-sector tussentijdse inen uitschrijvingen kent. Deelnemers kunnen worden ingeschreven voor opleidingen die op elk moment van het jaar kunnen beginnen en in omvang kunnen verschillen van heel kort tot meerjarig, terwijl een student in het hoger onderwijs wordt ingeschreven voor een opleiding voor het gehele studiejaar (artikel 7.32, vierde lid, van de WHW). Dit maakt dat het voor de

BVE-sector onjuist zou zijn om categorisch alle deelnemers die voor 1 oktober een verzoek tot uitschrijving indienen, niet mee te tellen. Deze wijzigingen bieden een alternatief voor de aanbeveling van de Taskforce rekenschap dat iedere student in het hoger onderwijs zich, voordat hij aan een opleiding begint, moet aanmelden bij de IBG ongeacht de fase waarin hij start. Het doel van deze aanbeveling is meer zekerheid te krijgen in het systeem van telling van studenten.

De conclusie is getrokken dat die zekerheid beter kan worden geregeld op de manier van dit wetsvoorstel, op de volgende gronden:

- a. Het voorstel van de Taskforce biedt geen oplossing voor de BVE-sector omdat het zich beperkt tot studenten in het hoger onderwijs.
- b. Het voorstel van de Taskforce zorgt voor veel administratieve lasten voor zowel de student, de instelling als de IBG.
- c. Naast het CRIHO dat de basis vormt voor de bekostiging in het hoger onderwijs, zal er een extra bestand ontstaan met studentgegevens dat verder niet relevant is voor de bekostiging. De waarde van dat bestand in het kader van fraudebestrijding is twijfelachtig.
- d. Het is te verwachten dat de IBG de extra te maken kosten in rekening zal brengen. De vraag is of deze maatregel waarmee weinig of geen effect wordt bereikt deze extra kosten rechtvaardigt.

Het nieuwe vijfde lid sluit uit dat personen die een opleiding volgen aan de instelling waaraan zij op enigerlei wijze zijn verbonden als deelnemer worden meegeteld. Via de rijksbijdrage ontvangen de instellingen immers reeds een component voor de kosten van scholing van hun medewerkers. Het meetellen van die medewerkers voor de rijksbijdrage maar nu als deelnemer zou in feite leiden tot een dubbele bekostiging. De woorden «waaraan hij zelf op enigerlei wijze is verbonden» zijn gebruikt om aan te duiden dat de regel geldt zowel voor degenen die een rechtstreeks dienstverband hebben met de instelling als voor degenen die een meer indirecte relatie hebben met de instelling bijvoorbeeld via een gelieerde stichting. Niettemin zijn er speciale situaties denkbaar waarin het niet gerechtvaardigd zou zijn de betrokkene niet voor de bekostiging mee te tellen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de student-assistent. Deze heeft weliswaar een dienstverband met de instelling maar blijft toch in de eerste plaats student. Voor gevallen als deze biedt het voorstel de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde categorieën medewerkers aan te wijzen die toch meetellen voor de bekostiging. Dit geldt overigens niet voor medewerkers van een instelling die aan de eigen instelling een opleiding volgen, die geen verband houdt met de functie. Het staat de instellingen vrij ook ter gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming in de kosten van dergelijke scholing middelen uit de rijksbijdrage ter beschikking te stellen. Voor deze categorie behoeft in de hiervoor aangekondigde algemene maatregel van bestuur derhalve geen uitzondering te worden opgenomen.

Een ander element van deze bepaling beoogt het onmogelijk te maken dat in de BVE-sector deelnemers die gelijktijdig meer keren worden ingeschreven voor al dan niet samenhangende delen van opleidingen, door het bevoegd gezag meer dan één keer voor bekostiging in aanmerking worden gebracht. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan één van de aanbevelingen van de Taskforce Rekenschap. In het wetsvoorstel is geregeld dat bij een gelijktijdige inschrijving voor een voltijdse en een deeltijdse beroepsopleiding de voltijdse prevaleert. Bij een gelijktijdige inschrijving aan twee of meer voltijdse dan wel twee of meer deeltijdse beroepsopleidingen is het aan het bevoegd gezag te kiezen welke inschrijving voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht.

Onderdeel C

De toevoeging van het beginsel van doelmatigheid naast dat van rechtmatigheid bij het afleggen van verantwoording door middel van de jaarrekening brengt de wetgeving voor de BVE-sector op dit punt in overeenstemming met de WHW.

Voor alle duidelijkheid: het betalen van het les- en cursusgeld door een instelling uit de door het Rijk verstrekte middelen wordt niet als een doelmatige besteding daarvan beschouwd. Dat is op dit moment al zo. Maar in de discussies rond de vermeende onregelmatigheden in het (hoger) onderwijs is gebleken dat het aanbeveling verdient deze vorm van ondoelmatige aanwending van de rijksbijdrage expliciet in de wet op te nemen.

De voorgestelde toevoeging van een volzin na de tweede volzin van het tweede lid van artikel 2.5.3 van de WEB strekt hiertoe. De Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten zijn bedoeld om de deelnemer in daarvoor in aanmerking komende gevallen op dit terrein compensatie te bieden.

Er bestaat geen bezwaar tegen als de instelling in speciale omstandigheden besluit het les- en cursusgeld voor een deelnemer voor te schieten, mits daar maar een terugbetalingsverplichting tegenover staat. De terugbetalingsverplichting dient in voorkomend geval deel uit te maken van de onderwijsovereenkomst. Verwezen zij naar de wijziging voorgesteld in artikel I, onderdeel G.

Tenslotte zij nog opgemerkt dat er geen sprake is van niet doelmatige aanwending van de rijksbijdrage als de instelling daaruit voor haar medewerkers in hun hoedanigheid van personeelslid op rechtspositionele gronden een gehele of gedeeltelijke tegemoetkoming in de studiekosten verstrekt. Voor de toepassing van deze bepaling wordt dat niet beschouwd als «het op enigerlei wijze compenseren van de deelnemers of examendeelnemers voor les- en cursusgeld respectievelijk examengeld.» Daarbij doet niet terzake of die studie wordt gevolgd aan de eigen instelling of aan een andere instelling. Wel is het zo (zie onderdeel A van dit artikel) dat de betrokkene niet wordt meegeteld als deelnemer als hij een opleiding volgt aan de eigen instelling.

Onderdeel D

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om in de WEB en de WHW een basis neer te leggen voor een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen controleprotocol. De algemene maatregel van bestuur zal een aantal algemene uitgangspunten bevatten. Het controleprotocol zelf waarin wordt beschreven welke toetsingspunten door de accountant worden gehanteerd bij de beoordeling van het verslag dat op grond van artikel 2.5.3 van de WEB en artikel 2.9 van de WHW moet worden ingediend, krijgt de vorm van een ministeriële regeling. Een vergelijkbare situatie geldt in het voortgezet onderwijs op basis van artikel 106 van de Wet op het voortgezet onderwijs, dus in die zin is er sprake van een zekere harmonisatie van regelgeving. Dit is evenwel niet de directe reden voor de voorgestelde bepaling. Het controleprotocol is een wezenlijk onderdeel van de zogenaamde ATC-keten (ATC staat voor: accountability, toezicht en controle). Gezien het belang dat aan revitalisering van die keten wordt gehecht, ligt het voor de hand dat de vaststelling ervan gebaseerd is op een expliciete wetsbepaling. Het ligt in de bedoeling om het controleprotocol in de vorm van een ministeriële regeling jaarlijks vast te stellen. Dat biedt de mogelijkheid om optimaal gebruik te maken van de ervaringen die in de periode daarvoor zijn opgedaan met de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met de bekostigingsregels. Zo zal bij de vaststelling en aanpassing van het controleprotocol 2003 gebruik worden gemaakt van de informatie die op grond van het zelfreinigend onderzoek beschikbaar is gekomen.

Onderdeel E

Zoals reeds vermeld in de toelichting op onderdeel C brengt de toevoeging van het beginsel van doelmatigheid naast dat van rechtmatigheid bij het afleggen van verantwoording door middel van de jaarrekening de wetgeving voor de BVE-sector op dit punt in overeenstemming met de WHW.

Onderdeel F

In bijlage II bij de brief van 27 februari 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 248, nr. 1) is onder meer sprake van het aanscherpen van de procedure rond het betalen van het wettelijk verschuldigde collegegeld. Het doel is daarmee te bereiken dat het collegegeld uitsluitend wordt voldaan door een student zelf dan wel door iemand ten aanzien van wie hij heeft aangegeven ermee in te stemmen dat deze het collegegeld voor hem voldoet. De WHW verzet zich op dit moment niet tegen de betaling van het collegegeld door een ander dan de belanghebbende student. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de Les- en cursusgeldwet en de WEB wat het cursusgeld onderscheidenlijk het examengeld betreft. Het betreft hier allemaal betalingen aan de instellingen. Voor het lesgeld geldt dit niet aangezien het hier een betaling aan de IBG betreft. Uit het zogenaamde zelfreinigend onderzoek is weliswaar naar voren gekomen dat verschillende instellingen uit de rijksbijdrage het lesgeld voor de deelnemers betalen maar deze wijze van handelen is in strijd met de wet.

Er moet ruimte blijven voor betaling door een ander dan de student of deelnemer zelf. Het geheel van bepalingen rondom inschrijving en collegegeld laat er evenwel geen twijfel over bestaan dat de betaling herleidbaar moet zijn tot een student en dat die student zich ervan bewust moet zijn dat hij collegegeld moet voldoen ten behoeve van zijn inschrijving en het volgen van een opleiding. In de zogenaamde «Vlaamse casus» waarbij een bemiddelingsbureau het collegegeld betaalde voor een groot aantal door dat bureau bij enkele hogescholen ingeschreven Vlaamse studenten, ging vrijwel alles buiten de studenten zelf om. Het feit dat de studenten niet op de hoogte waren van hetgeen zich boven en met hen afspeelde, bood het betrokken bemiddelingsbureau en een aantal instellingen voor hoger onderwijs de ruimte samen te werken zoals zij hebben gedaan. De invoeging van de voorgestelde vierde volzin in het eerste lid van artikel 8.1.1 van de WEB zal zo al niet voorkomen dan toch in ieder geval aanzienlijk bemoeilijken dat deze constructie zich, maar dan met betrekking tot de examengelden, ook in de BVE-sector voordoet. Zie voorts artikel III wat het les- en cursusgeld betreft.

Door de invoeging van een volzin in het eerste lid van artikel 8.1.1 van de WEB is in lid 1a aanpassing van de verwijzing naar de oorspronkelijke vierde volzin noodzakelijk.

Onderdeel G

Zoals gesteld, wordt het als ondoelmatig beschouwd dat het bevoegd gezag uit de door het Rijk beschikbaar gestelde financiële middelen de geldelijke bijdrage betaalt die de deelnemer verschuldigd is. In de praktijk zien instellingen zich echter soms geconfronteerd met een situatie waarin een deelnemer er – mede op basis van het algemeen maatschappelijk belang – bij gebaat is zo spoedig mogelijk aan een opleiding te beginnen maar op dat moment niet in staat is aan de daarbij behorende financiële verplichtingen te voldoen. Te denken valt hier aan deelnemers die voortijdig de instelling dreigen te verlaten maar ook aan deelnemers die problemen thuis hebben en in financiële problemen verkeren. Het is wenselijk de mogelijkheid open te houden dat in dergelijke situaties de instelling de deelnemer tegemoet komt door hem een voorschot ter

grootte van de verschuldigde geldelijke bijdrage te verlenen. Daarbij behoort wel een terugbetalingsverplichting, vast te leggen in de onderwijsovereenkomst. Een dergelijke actie van de instelling kan een deelnemer net over de streep trekken om toch een opleiding te gaan of te blijven volgen. Zou de instelling dat niet doen, dan is de kans groot dat de deelnemer voortijdig, zonder startkwalificatie, het onderwijs zal verlaten.

Artikel II

Onderdeel A

Door alleen die studenten mee te tellen van wie naam, adres en woonplaats zijn vastgelegd in het CRIHO, wordt beoogd het verschijnsel «spookdeelnemer» zoveel mogelijk te voorkomen. Ook de wijziging voorgesteld in onderdeel E van dit artikel (invoeging van een nieuw derde lid in artikel 7.37 van de WHW) draagt hieraan bij.

Er zij in dit verband nog op gewezen dat artikel 7.52, vijfde lid, van de WHW reeds voorschrijft dat het instellingsbestuur moet meewerken aan procedures die erop gericht zijn te bevorderen dat de in het register opgenomen gegevens zoveel mogelijk juist en volledig zijn. Indien noodzakelijk kunnen terzake nadere regels worden gesteld. Dat maakt dat, anders dan bij de WEB, op deze plaats geen bijzondere taak aan het instellingsbestuur behoeft te worden opgelegd. Wel is het zaak dat de IBG in voorkomende gevallen een actief beroep op de instellingsbesturen doet.

Naast deze wijziging wordt voorgesteld bij de vaststelling van het aantal studenten geen rekening te houden met studenten die voor de peildatum van 1 oktober een verzoek tot uitschrijving hebben ingediend. Deze bepaling vindt haar oorsprong in de aanbeveling van de Taskforce Rekenschap om te voorkomen dat de uitschrijving van studenten wordt vertraagd tot na de peildatum. Niet de datum van uitschrijving maar de datum van het verzoek tot uitschrijving wordt bepalend voor het al dan niet meetellen van een student bij het vaststellen van de rijksbijdrage. Deze wijziging lijkt van belang voor twee soorten studenten: voor hen die bezig zijn af te studeren en voor hen die al aan het begin van het eerste studiejaar tot het inzicht komen een onjuiste studiekeuze te hebben gemaakt. Voor deze laatste groep bevat de WHW in artikel 7.42, eerste lid, onder c, een bijzondere regeling die erop neer komt dat studenten die tijdens het eerste jaar van inschrijving hun studie beëindigen worden uitgeschreven met ingang van de tweede maand volgend op de maand waarin het instellingsbestuur het verzoek tot uitschrijving heeft ontvangen. Deze bepaling blijft ongewijzigd.

Doet nu, onder het voorgestelde regime, een student in de maand september van zijn eerste studiejaar een verzoek tot uitschrijving, dan zal het bestuur hem of haar dus per 1 november daaropvolgend uitschrijven, doch is tevens geregeld dat die student per 1 oktober niet meetelt voor de bekostiging. Aan een in de praktijk gegroeide ongelijkheid tussen instellingen waarbij de een, overigens conform de geldende wettelijke bepalingen, wel studenten meetelt die voor 1 oktober een verzoek om uitschrijving doen en de ander niet, komt hierdoor een eind. Doordat er geen wijziging wordt voorgesteld wat betreft de voorgeschreven datum van uitschrijving, wordt enerzijds bereikt dat de betrokken instelling nog een redelijk te achten vergoeding voor gemaakte kosten ontvangt ter grootte van twee maanden collegegeld en wordt het studenten anderzijds niet al te gemakkelijk gemaakt hun studie snel te beëindigen.

Het zou overigens een goede zaak zijn als studenten die hun studie beëindigen zich snel opnieuw zouden inschrijven bij de opleiding die beter bij hen past.

Daarbij past de kanttekening dat volgens de huidige regelingen een student zich wel tegelijk bij meer dan één instelling kan laten inschrijven

maar dat voor de bekostiging slechts rekening wordt gehouden met de eerste inschrijving, in dit geval de instelling waar de student ook weer wordt uitgeschreven. Het opgetelde effect van de huidige en de nieuw voorgestelde regelgeving op dit punt is dat de betrokken student geheel buiten de bekostiging blijft. Het is in dit geval echter billijk dat de student juist bij de tweede opleiding waar hij zich heeft ingeschreven, wel meetelt voor de bekostiging. Een wijziging van het Bekostigingsbesluit WHW in deze zin zal worden bevorderd.

De Taskforce Rekenschap beveelt ook aan niet toe te staan om studenten in te schrijven voor de peildatum en daarna weer uit te schrijven. Met de bovenbedoelde wijziging wordt hieraan invulling gegeven, zonder dat dit leidt tot een absoluut verbod op uitschrijving na de teldatum.

Voor de toelichting op de laatste twee volzinnen van het nieuwe vierde lid zij verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel B.

Onderdeel B

Indien een instellingsbestuur uit de rijksbijdrage anders dan op grond van artikel 7.46, artikel 7.51 of artikel 7.51a van de WHW collegegeld, examen-geld of cursusgeld voor studenten of extraneï voldoet, is er sprake van ondoelmatig gebruik van de rijksbijdrage. Dat is op dit moment reeds het geval. In de discussies rond de vermeende en aangetoonde onregelmatigheden in het (hoger) onderwijs is echter gebleken dat het aanbeveling verdient deze vorm van ondoelmatige aanwending van de rijksbijdrage expliciet in de wet op te nemen. De voorgestelde wijziging van artikel 2.9, eerste lid, van de WHW strekt hiertoe. Hetgeen in de toelichting op artikel I, onderdeel C, in de laatste alinea is opgemerkt, is hier mutatis mutandis eveneens van toepassing.

Onderdeel C

Voor de toelichting op deze wijziging zij verwezen naar hoofdstuk I, paragraaf 3, van het algemeen deel van deze toelichting en de toelichting op artikel I, onderdeel D.

Onderdeel D

In bijlage II bij de eerder genoemde brief van 27 februari 2002 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangekondigd dat er beraad zal plaatsvinden over de vraag of op het punt van inschrijving van studenten toch niet bij wet vormvoorschriften moeten worden vastgesteld. Deze bepaling geeft de basis om dit bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling krachtens die algemene maatregel van bestuur te doen.

Onderdeel E

In de hiervoor genoemde bijlage II bij de brief van 27 februari 2002 is ook sprake van het aanscherpen van de procedure rond het betalen van het wettelijk verschuldigde collegegeld. Het doel is daarmee te bereiken dat het collegegeld uitsluitend wordt voldaan door een student zelf dan wel door iemand ten aanzien van wie hij heeft aangegeven ermee in te stemmen dat deze het collegegeld voor hem voldoet. De WHW verzet zich op dit moment niet tegen de betaling van het collegegeld door een ander dan de belanghebbende student. Daarvoor moet ook ruimte blijven. Het geheel van bepalingen rondom inschrijving en collegegeld laat er evenwel geen twijfel over bestaan dat de betaling herleidbaar moet zijn tot een student en dat die student zich ervan bewust moet zijn dat hij collegegeld

moet voldoen ten behoeve van zijn inschrijving en het volgen van een opleiding. In de zogenaamde «Vlaamse casus» waarbij een bemiddelingsbureau het collegegeld betaalde voor een groot aantal door dat bureau bij enkele hogescholen ingeschreven Vlaamse studenten, ging vrijwel alles buiten de studenten zelf om. De invoering van het voorgestelde derde lid in artikel 7.37 van de WHW zal een herhaling hiervan zo al niet voorkomen dan toch in ieder geval aanzienlijk bemoeilijken.

Onderdeel F

De voorgestelde wijziging van artikel 7.47, eerste lid, van de WHW stelt buiten discussie dat het collegegeld door of namens de student moet worden voldaan. De in onderdeel E voorgestelde wijziging van artikel 7.37 sluit uit dat betaling namens de student buiten hem om kan gebeuren.

Onderdelen G t/m I

De in deze onderdelen voorgestelde wijzigingen vloeien voort uit de vernummering van het derde lid van artikel 7.37 tot vierde lid.

Onderdeel J

De invoering van een nieuw artikel 2.10a heeft ook gevolgen voor de inhoudsopgave van de WHW.

Artikel III

Voor de strekking van de voorgestelde wijziging in de Les- en cursusgeldwet zij verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel F.

Artikel IV

Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel B (artikel 2.2.2). Artikel 8.1.1a van de WEB (ingevoegd door de Wet op het onderwijsnummer) treedt pas later in werking. Daarom is speciaal ten behoeve van dit wetsvoorstel een overbruggingsvoorziening getroffen.

Artikel V

In verband met de Tijdelijke referendumwet is bepaald dat de inwerkingtreding bij koninklijk besluit zal geschieden. Het tijdstip van inwerkingtreding kan per artikel of onderdeel verschillen. Dat scheidt ruimte voor de instellingen om voorzieningen te treffen voor een goede invoering van de verschillende wijzigingen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
A. D. S. M. Nijs