

25 161

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de positiebepaling van de Open Universiteit binnen het hoger onderwijs en wijziging van de bestuursorganisatie

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 juni 1997

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Wetenschapsbeleid en Hoger Onderwijs uit de Eerste Kamer der Staten-Generaal inzake het onderhavige wetsvoorstel. Ik ben de commissie zeer erkentelijk voor haar snelle reactie.

De leden van de VVD-fractie verzoeken mij aan te geven wat ik versta onder het stelsel van open hoger afstandsonderwijs, waarvan de Open Universiteit (OU) deel uitmaakt. Daarnaast vragen zij of ik van mening ben dat als het gaat om onderwijskundige innovatie, de OU daarbij een centrale rol dient te vervullen.

Het open hoger afstandsonderwijs is een van de jongste takken in het onderwijsbestel maar vormt daarin een onmisbaar element. Het biedt kansen op het behalen van kwalificaties op het niveau van het hoger onderwijs voor hen die bij de andere vormen van onderwijs niet terecht konden; het biedt op een open en flexibele manier aanvullende onderwijsvoorzieningen die beter aansluiten op een uiterst gedifferentieerde onderwijsbehoefte; het voorziet in de grote behoefte aan permanente educatie op velerlei terrein.

Het open karakter betekent dat de mogelijkheid tot het volgen van hoger onderwijs wordt geboden aan personen die vanwege het ontbreken van voldoende vooropleiding niet terecht kunnen bij een der overige universiteiten of hogescholen, om andere redenen geen gebruik konden maken van het overige hoger onderwijs dan wel een voorkeur geven aan de open vorm van hoger onderwijs. Deze doelstelling van tweede-kans- of tweede-wegonderwijs vervult in mijn opvatting over het open hoger afstandsonderwijs een centrale plaats en vormt een belangrijke reden voor de blijvende financiële betrokkenheid van de overheid bij de OU. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is dit aspect benadrukt. De verantwoordelijkheid van de overheid is met name gericht op het bieden van toegang tot het hoger onderwijs voor hen, die om persoonlijke redenen daarvoor niet bij de reguliere instellingen terecht kunnen, konden of wilden. Van de OU wordt verwacht dat zij een actief doelgroepenbeleid zal voeren om het aandeel van de zgn. tweede-kans- en tweede-weg-studenten te laten toenemen. Daarnaast zal de OU ook blijvend jongeren en ouderen, die al een hogere opleiding hebben genoten, kunnen

voorzien van na-, bij- of herscholing (permanente educatie).

Bovendien ben ik ervan overtuigd dat nieuwe vormen van onderwijs-technologie nog onvoldoende toepassing hebben gevonden in het hoger onderwijs in brede zin. Bij alle universiteiten en hogescholen is veel in gang gezet rondom het thema kwaliteit en studeerbaarheid van het onderwijs, maar in dat opzicht is nog een wereld te winnen. In het afstandsonderwijs heeft men al veel langer ervaring opgedaan met de toepassing van onderwijskundig goed doordachte vormen voor het aanbieden van onderwijs, onder meer, maar niet uitsluitend, door het gebruik van nieuwe onderwijstechnologie. De OU heeft tot taak om door samenwerking met de overige universiteiten en hogescholen bij te dragen aan de vernieuwing van het hoger onderwijs. De strekking van dit wetsvoorstel is te bevorderen dat de OU een centrale rol in dit vernieuwingsproces zal vervullen. Daarbij is de rol van de OU een stimulerende; alleen door samenwerking tussen de OU en de andere instellingen zal de vernieuwing gestalte krijgen. Vandaar ook dat gekozen is voor de vorm van een consortium: een samenwerkingsverband tussen de OU en de andere universiteiten en hogescholen.

De OU heeft veel gerealiseerd en is een krachtige instelling met veel potentieel. De mogelijkheden voor afstandsonderwijs, in het bijzonder voor de tweede-kansdoelgroep (waaronder ik ook de groep tweede-weg-studenten rangschik), zijn echter naar mijn overtuiging nog lang niet uitgeput. De belangrijkste doelstelling die mij met dit wetsvoorstel voor ogen staat, is om het aanwezige potentieel bij de OU beter in te zetten voor een goed ontwikkeld stelsel van open hoger afstandsonderwijs in Nederland en wel in het bijzonder: a. voor twee-kans-onderwijs; b. voor na-, bij- en herscholing van personen die al hoger onderwijs hebben genoten; en c. voor de verbetering van het hoger onderwijs in het algemeen door een brede toepassing van de in onderwijskundig opzicht beste methodes en technieken ten behoeve van de kwaliteit en studeerbaarheid van dat hoger onderwijs.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de gekozen bestuursstructuur wel de meest adequate structuur is voor het verzorgen van tweede-kans-onderwijs, het verzorgen van module-onderwijs en het ontwikkelen van onderwijskundige innovatie. Uit de voorgenomen evaluatie binnen drie jaar leiden zij in dit verband een zekere ongerustheid mijnerzijds af. Graag willen deze leden worden geïnformeerd waarom deze bestuurlijke structuur is gekozen en welke andere structuren daarbij in overweging zijn genomen.

De in het wetsvoorstel uitgewerkte bestuursstructuur is gebaseerd op het rapport «Verandering in continuïteit; De open universiteit als partner in onderwijs en onderwijsvernieuwing», aangeboden bij brief van 28 augustus 1995 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II, vergaderjaar 1994/95, 23 900 VIII, nr. 126). In dit rapport zijn op mijn verzoek de strategische ontwikkelingsmogelijkheden van de instelling op lange termijn geanalyseerd en voorstellen gedaan voor een daarbij passende bestuursstructuur. De voorstellen in het rapport ten aanzien van de bestuursstructuur vertoonden grote overeenkomst met de in dezelfde tijd ontwikkelde bestuursstructuur voor de overige universiteiten.

Deze structuren kenmerken zich door veel mogelijkheden voor eigen invulling. Bij de verdere uitwerking van de bestuursstructuur voor de OU is waar mogelijk gestreefd naar harmonisatie met die van de overige universiteiten en is daarvan slechts afgeweken voorzover dat noodzakelijk werd geacht in verband met het eigen karakter van de instelling.

Ik twijfel er niet aan dat de voorgestelde bestuursstructuur, waarvan de invulling door de OU niet dezelfde hoeft te zijn als bij de overige universiteiten, zeer goed dienstbaar zal zijn aan de taken van de OU. Dat neemt

niet weg dat het goed is om aan de hand van een evaluatie vast te stellen of de OU in staat is geweest haar koers te verleggen. Een dergelijke evaluatie wordt in de regel afgesproken bij nieuwe wettelijke regelingen, mede tegen de achtergrond van de algemene gebruiken bij de rijks-overheid, waarvoor onder andere de Algemene Rekenkamer zich een groot pleitbezorger heeft getoond.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of ik hun mening deel dat de studiecentra, gezien het landelijk karakter van het afstandsonderwijs, van essentieel belang zijn voor het welslagen van dit onderwijs, de ontwikkeling van de moderne informatietechnologie ten spijt, en dat zonder deze centra het OU-onderwijs verwordt tot een schriftelijke leergang.

Ik deel de mening van deze leden. De overwegingen die hebben geleid tot de aanpassingen in het wetsvoorstel voor wat betreft de regionale studiecentra kwamen dan ook zeker niet voort uit twijfel over het nut van de studiecentra. Integendeel, het is mijn overtuiging dat een goed landelijk gespreid netwerk van studiecentra nodig is voor het verzorgen van goed afstandsonderwijs. In het wetsvoorstel zijn niet de studiecentra geschrapt, maar is voorgesteld de goedkeuring door de minister van besluiten van de Open Universiteit met betrekking tot het openen en sluiten van studiecentra te laten vervallen. De reden daarvoor is uitsluitend gelegen in het streven naar deregulering en het versterken van de zelfstandige positie van de OU in het geheel van het hoger onderwijs. De studiecentra behoren tot het instrumentarium van de OU om goed afstandsonderwijs aan te bieden en de afwegingen met betrekking tot het instellen en opheffen van deze eenheden behoren ten volle door de OU zelf gemaakt te kunnen worden, daarbij de verschillende aspecten die daarmee zijn gemoeid, afwegende. Vanuit dat gezichtspunt heeft de Tweede Kamer ingestemd met de wijzigingsvoorstellen. Rekening houdend met de gevoelens in de Tweede Kamer heb ik tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel toegezegd dat in de bekostigings-regeling voor de OU het handhaven van bestaande studiecentra als een herkenbare bekostigingsparameter zal worden opgenomen. Van deze bekostigingsregeling, die met ingang van 1998 van kracht zal worden, zal voldoende prikkelende werking uitgaan waardoor er geen bestaand studiecentrum zal verdwijnen, waarvan de opheffing tot gevolg zou hebben dat regio's hun enig studiecentrum kwijtraken, alvorens evaluatie van de OU heeft plaatsgevonden. Er is sprake van een moment van evaluatie over enkele jaren, om de effectiviteit van het bekostigings-instrument voor onder andere dit doel te kunnen toetsen.

De leden van de VVD-fractie verzoeken aan te geven op welke wijze het onderwijs van de OU bijdraagt aan academische vorming.

Centraal bij de academische vorming staat de vorming van studenten en hun voorbereiding op zelfstandige beoefening van de wetenschappen en het bekleden van maatschappelijke betrekkingen waarvoor een wetenschappelijke opleiding vereist is. Van belang is daarbij het ontwikkelen van een specifieke houding ten opzichte van kennis. Onze maatschappij heeft behoefte aan mensen die breed gevormd zijn en alle mogelijkheden hebben gehad om hun talenten te ontwikkelen. De wetenschappelijke kwaliteit van de opleiding is daarvoor een vereiste. Evenals dat het geval is bij de overige universiteiten, wordt het wetenschappelijke niveau van het onderwijs van de Open Universiteit gewaarborgd door het visitatiestelsel. De academische vorming bij de OU zal meer dan in het overige hoger onderwijs tot uitdrukking moeten komen in het studiemateriaal dat de OU aanbiedt.

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie welke mogelijkheden ik zie voor een rol van de OU bij het systeem van «Hoger Onderwijs voor Ouderen».

De Open Universiteit is, naast haar andere functies, een voorziening voor permanente educatie. Het is de taak van de OU om een breed onderwijsaanbod op hoger onderwijsniveau aan te bieden en toegankelijk te maken voor allen die daarop een beroep doen. De persoonlijke leerdoelen van de studenten van de OU zijn zeer heterogeen. Een deel van de studenten heeft de ambitie om zijn of haar eerste kwalificatie in het hoger onderwijs te behalen. Een ander, substantieel deel van de studenten gebruikt het onderwijsaanbod van de OU voor na-, bij- en herscholing. Sommigen van hen beperken zich tot bepaalde cursussen, anderen volgen een volledige opleiding. Dit onderwijsaanbod is uiteraard ook beschikbaar voor zowel de oudere studenten met een hogere opleiding, als voor die ouderen die voor het eerst hoger onderwijs willen genieten. Kenmerk van de OU is nu juist dat voor alle studenten, ongeacht vooropleiding of leeftijd, de drempel voor het deelnemen aan het hoger onderwijs zeer laag is.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af op welke feiten nu, drie jaren voor de afgesproken evaluatiedatum, de vernieuwingsvoorstellen zijn gebaseerd en of het wetsvoorstel niet veel meer ingegeven is door de wens de wetgeving voor de OU te laten sporen met de MUB.

Dit laatste is niet het geval. Dit wetsvoorstel heeft een eigen voorgeschiedenis, waaruit blijkt dat de gronden voor de wijzigingsvoorstellen inderdaad voortkomen uit de noodzaak tot herbezinning op taak en positie van de Open Universiteit in het hoger onderwijsbestel, zoals verwoord in de considerans. In mijn eerdergenoemde brief van 28 augustus 1995 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, dus ruim voor de datum van indienen van de wetsvoorstel Modernisering universitaire bestuursorganisatie (MUB; maart 1996), werd de problematiek van de OU en het hoger afstandsonderwijs in drie punten samengevat: a. de eigen onderwijsstaak van de OU binnen het geheel van het hoger onderwijs is onduidelijk geworden gelet op het feit dat een belangrijke doelgroep, de zgn. tweede-kans-studenten niet de grootste groep van studenten bij de OU is en naar verwachting eerder zal afnemen dan groeien; b. de taak van de OU om door samenwerking met de overige instellingen voor hoger onderwijs vorm te geven aan de vernieuwing van het hoger onderwijs is onvoldoende uit de verf gekomen; en c. de bestuursstructuur van de OU is niet opgewassen tegen de eisen die nu en in de verdere toekomst aan de OU worden gesteld. Dat waren de overwegingen die uiteindelijk de achtergrond vormden voor het onderhavige wetsvoorstel. Dat neemt niet weg dat er vanzelfsprekend op is gelet dat de bestuursstructuur bij de OU spoort met de MUB, voorzover zich een en ander laat verenigen met de eigen aard van de OU.

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat in de considerans van het wetsvoorstel onder meer de wenselijkheid van het instellen van een «eenhoofdig bestuursorgaan» wordt uitgesproken, terwijl artikel 11.2 de bepaling bevat dat het college van bestuur uit ten hoogste drie leden bestaat, waaronder de voorzitter. Zij vragen zich af of de minister zich bij voorbaat neerlegt bij het eventueel niet behalen van de in de considerans genoemde reden om de bestaande wet te wijzigen.

Bij gelegenheid van de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer is de oorspronkelijke opzet van het wetsvoorstel met betrekking tot de omvang van het college van bestuur gewijzigd. Aan de raad van toezicht is de bevoegdheid toegekend een college van bestuur in

te stellen dat ten hoogste drie leden omvat. Thans wordt de Open Universiteit feitelijk door een eenhoofdig bestuursorgaan geleid. Tijdens de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik geconstateerd dat dit in de afgelopen twee jaar heeft geleid tot een buitengewoon harmonieuze ontwikkeling in termen van samenwerking binnen de OU en in contacten met anderen buiten de instelling. Het lijkt mij niet verstandig aan deze situatie van een eenhoofdige leiding van de OU een eind te maken, en na aanvaarding van dit wetsvoorstel door beide kamers der Staten-Generaal voor een college met een uitgebreidere omvang te kiezen. Ik realiseer mij overigens zeer wel dat het oordeel of de noodzaak tot een meerhoofdige leiding aanwezig is, niet mij maar de raad van toezicht toekomt.

Door de voorgestelde redactie van artikel 11.2 wordt flexibiliteit ingebouwd, waardoor de mogelijkheid wordt opengehouden dat op enig moment door de ontwikkeling van taken meer personen in het bestuursorgaan benoemd kunnen worden.

Het bovenstaande brengt met zich dat de formulering zoals in de considerans opgenomen en waarbij een wenselijkheid tot uitdrukking wordt gebracht, naar mijn oordeel in lijn is met de redenen voor de wijziging van de wet, zij het dat in het wetsvoorstel niet op voorhand een belemmering wordt opgeworpen voor een andere omvang van het college.

De leden van de CDA-fractie zijn voorts benieuwd naar de ervaringen met de inspraak van de studenten bij de OU.

Ondanks het feit dat de participatiegraad van de OU-studenten, samenhangend met de heterogeniteit van de studentenbevolking, in het bestuur van de instelling betrekkelijk gering is, is er steeds sprake geweest van een volledig functionerende studentenraad op het niveau van de instelling. Naar omstandigheden kan daarom gesproken worden van een bevredigende situatie.

Met name op het niveau van de opleidingen zal de behoefte aan studenteninspraak naar verwachting groter zijn. Daarom is in dit wetsvoorstel de formele basis gelegd voor opleidingscommissies. De helft van het aantal leden van een dergelijke commissie komt voort uit de studenten.

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie wat verwacht mag worden van de vernieuwingstaak van de OU ten opzichte van de andere universiteiten.

In mijn brief van 28 augustus 1995 aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de problematiek van het open hoger afstandsonderwijs werd geconcludeerd dat de vernieuwingstaak van de Open Universiteit voor het overig hoger onderwijs onvoldoende uit de verf is gekomen.

Inmiddels is op initiatief van de OU een structureel samenwerkingsverband met andere universiteiten en hogescholen in Nederland en Vlaanderen tot stand gekomen: het consortium voor vernieuwing van het hoger onderwijs. Analyse van de ervaringen uit het verleden heeft aan de basis gelegen van de vorm die nu is gekozen voor de onderwijsinnovatie. Voorop staat dat de vernieuwing en kwaliteitsverbetering van het onderwijs de zorg is van de instelling waarvan dat onderwijs uitgaat. De verantwoordelijkheid voor de onderwijsvernieuwing in een universiteit of hogeschool is met dit wetsvoorstel niet overgegaan naar de OU. De taak van de OU op dit punt is een stimulerende en faciliterende. De meerwaarde voor het hoger onderwijs moet gevonden worden in een doelmatige bundeling van de schaarse middelen en expertise op dit terrein. De aanpak is wezenlijk anders dan voorheen, omdat uitdrukkelijk gekozen is voor een werkvorm die aansluit bij het uitgangspunt van

gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de onderwijsinnovatie. Daarom is gekozen voor de vorm van een structureel samenwerkingsverband van de OU met andere instellingen voor hoger onderwijs. Het gaat niet meer om het aanbieden van door en voor de OU ontwikkeld materiaal voor gebruik bij andere instellingen. De werkwijze van het consortium houdt in dat twee of meer partners een gezamenlijk «programma van eisen» formuleren, op basis waarvan een product of methodiek wordt ontwikkeld dat in alle betrokken instellingen toegepast wordt. Uitgangspunt is dat de kosten van een project evenredig gedeeld worden door de deelnemende partners, waarvan de OU er één is. Er is dus geen sprake van dat de OU de lasten moet dragen van de onderwijsvernieuwing bij andere instellingen. Voor de projecten die thans onderhanden zijn, is een budget geraamd van ca. 30 mln (voor de looptijd van de projecten), waarvan de helft wordt bijgedragen door de overige instellingen. Met de OU is afgesproken dat zij een substantieel deel van de rijksbijdrage (oplopend tot 15 mln per jaar, vanaf 1999) voor dit doel zal inzetten. Het is mijn voornemen om in de ook om andere redenen noodzakelijke aanpassing van de bekostigingsregeling ten aanzien van de OU, deze afspraak nader uit te werken in zo concreet mogelijke prestaties, zodat wij over enkele jaren een duidelijk moment van toetsing hebben. De in de memorie van toelichting aangekondigde evaluatie van de werkzaamheden van het consortium zal daarvoor het noodzakelijke materiaal aandragen.

Voorts willen de leden van de CDA-fractie graag vernemen met hoeveel full-time studenten de 22 000 OU-studenten vergeleken kunnen worden.

De 22 000 OU-studenten kunnen bij benadering vergeleken worden met ongeveer 5 000 fulltime studenten. Dit getal kan als volgt worden beredeneerd. Bij een jaarlijkse gemiddelde afname van in totaal 60 000 modules en een studieduur als part-time student van 9 jaar gebaseerd op een gemiddelde afname per jaar van 6 modules, staan 22 000 OU-studenten gelijk aan circa 10 000 part-time studenten. Als full time student zou de studieduur ongeveer halveren met een verdubbeling van de jaarlijkse afname van modules. Het equivalent aan full-time studenten bedraagt dan ongeveer 5 000 studenten.

Tenslotte vragen deze leden wat de kosten per student per jaar aan de OU zijn.

Bij de berekening van de gemiddelde kosten per student wordt uitgegaan van 22 683 studenten (het totaal aantal studenten aan de Open Universiteit in 1996) en een budget voor de OU van 88,5 mln in 1996, waarvan 69 mln rijksbijdrage en een saldo eigen inkomsten (cursus-gelden) van 19,5 mln.

De gemiddelde kosten per student per jaar bedragen f 3 902, waarvan f 860 voor rekening van de cursist komt en f 3 042 ten laste van de rijksbegroting.

In de toekomst zal de OU middelen uit haar budget vrijmaken voor innovatie (vanaf 1999 gaat het om 15 mln structureel). In relatie hiermee zullen de gemiddelde kosten per student dalen (bij gelijkblijvende studentenaantallen) tot f 3 240, waarbij de gemiddelde rijksbijdrage per student daalt tot f 2 380.

Ik benadruk dat het in het voorgaande slechts kan gaan om gemiddelde bedragen. De studentenpopulatie bij de OU is immers zeer heterogeen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen a.i.,
E. Borst-Eilers