

Vergaderjaar 2004–2005

29 812

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake inhouding en terugbetaling cursusgeld

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1. Inleiding

Dit wetsvoorstel is de eerste stap op weg naar herziening van de wijze waarop overheid en instellingen omgaan met de wettelijke bijdrage van de deelnemer (les- of cursusgeld). Geregeld wordt, dat op de rijksbijdrage voor exploitatie van de instelling een bedrag wordt ingehouden in verband met cursusgeld. Voorts is bepaald dat de gronden voor terugbetaling van cursusgeld die door de instelling zelf zijn vastgesteld, worden opgenomen in de onderwijsovereenkomst. De wijze waarop de inhouding wordt bepaald en de grondslag voor vaststelling van terugbetalingsgronden door de instelling, zullen worden geregeld in het Uitvoeringsbesluit WEB (UWEB) respectievelijk het Uitvoeringsbesluit Les- en cursusgeldwet 2000 (ULCW 2000). De algemene maatregel van bestuur met de desbetreffende wijzigingen wordt thans voorbereid.

1.2.1. Uitgangspunten WEB

Sedert de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) is het versterken van de autonomie van de instellingen een centrale doelstelling. Ook de bekostigingssystematiek gaat hier van uit. Andere uitgangspunten voor de bekostiging zijn deregulering (eenvoudige en transparante grondslagen) en bestedingsvrijheid, alsmede een daarop toegesneden verantwoording van de middelen (in plaats van een declaratie- en afreken-systeem). Het bekostigingsmodel heeft het kenmerk van een verdeelmodel van het macrobudget, op basis van de ingeschreven aantallen deelnemers op één peilmoment, waarbij onderscheid wordt gemaakt in de verschillende leerwegen en in het niveau van de opleiding waarvoor de deelnemer is ingeschreven (in het bijzonder de assistent- en basisberoepsopleiding). Bij dit verdeelmodel speelt ook het aantal afgegeven diploma's per opleidingsniveau een rol.

1.2.2. Huidige systematiek inhouding cursusgeld

Gedurende een kalenderjaar worden door de instelling cursusgeld en geïnd van deelnemers die zijn ingeschreven aan een opleiding in de

beroepsbegeleidende leerweg (BBL) of een opleiding in de beroepsopleidende leerweg (BOL). Voorwaarde in het laatste geval is dat de betrokken deelnemer (delen van) opleidingen volgt met een onderwijsprogrammering van minder dan 850 klokuren op jaarbasis; bij 850 klokuren of meer is sprake van voltijds onderwijs en wordt geen cursusgeld maar lesgeld geheven. De regels ten aanzien van de inning van het les- en cursusgeld zijn in het ULCW 2000 opgenomen. Voor de goede orde zij erop gewezen dat het onderhavige wetsvoorstel alleen betrekking heeft op cursusgeld. Omdat het lesgeld wordt geïnd door de IB-groep en niet door de instelling, is er immers geen sprake van inhouding van lesgeld op de rijksbijdrage en terugbetaling van lesgeld door de instelling.

Op de rijksbijdrage van een kalenderjaar wordt aan de hand van het aantal te bekostigen deelnemers (peilmoment is 1 oktober van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het desbetreffende kalenderjaar) een bedrag aan cursusgeld in mindering gebracht. Tegenover deze inhouding staat dat de instelling in dat kalenderjaar over inkomsten aan geïnde cursusgeld beschikt. Het in mindering gebrachte bedrag aan cursusgeld heeft een voorlopig karakter. Reden hiervan is dat de daadwerkelijke ontvangst bij de instelling bij de inning van de cursusgeld in dat kalenderjaar afwijkt van het voorlopig in mindering gebrachte bedrag aan cursusgeld. Deze afwijking wordt vooral verklaard door het verschil in deelnemersaantallen tussen het peilmoment 1 oktober en de daadwerkelijke aantallen deelnemers gedurende dat kalenderjaar. Verder ontstaat er een verschil doordat deelnemers het verschuldigde cursusgeld in termijnen betalen over twee verschillende kalenderjaren heen; dit komt terug in de daadwerkelijke ontvangsten per kalenderjaar.

De instelling verantwoordt bij de jaarrekening de werkelijke cursusgeldontvangsten van het betreffende kalenderjaar. Deze jaarrekening is voorzien van een verklaring van de instellingsaccountant, waarin aandacht is geschonken aan de wijze waarop de daadwerkelijke ontvangsten van cursusgeld tot stand is gekomen. De werkelijke ontvangsten en de voorlopige inhouding van cursusgeld worden met elkaar verrekend. Deze verrekening kan een bijbetaling door het Rijk aan de instelling dan wel een extra inhouding op de rijksbijdrage van de instelling betekenen.

Bovenstaande systematiek is in feite een declaratie- en afreken-systematiek van cursusgeld. Een dergelijke systematiek past niet in de uitgangspunten van de WEB, zoals uiteengezet in paragraaf 1.2.1.

1.2.3. Nieuwe systematiek inhouding cursusgeld

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd om de huidige declaratie- en afrekeningsystematiek van cursusgeld te verlaten, en daarvoor in de plaats aan te sluiten bij de uitgangspunten van de WEB. Dit geschiedt door een wettelijke grondslag te creëren voor een normatieve inhouding van het cursusgeld. Het is de bedoeling om in het UWEB te regelen dat inhouding wordt toegepast aan de hand van de aantallen deelnemers die meetellen voor de berekening van de rijksbijdrage exploitatie (de «aantallen te bekostigen deelnemers»). Dit systeem treedt in de plaats van de huidige verrekening aan de hand van de werkelijk ontvangen cursusgeld.

De nieuwe systematiek gaat uit van de vaststelling van de aantallen te bekostigen deelnemers zoals deze nu ook al plaatsvindt, te weten op grond van de opgave van de instelling, voorzien van een verklaring van de instellingsaccountant. De controle door de instellingsaccountant geschiedt op basis van een controleprotocol. Daarin zijn de voorwaarden opgenomen waaraan de instelling dient te voldoen om bekostiging te gene-

ren. Een van de voorwaarden is, dat de instelling voor deelnemers die worden meegeteld voor de bekostiging, aantoonde dat de cursusgeldverplichting is aangegaan. Op basis van artikel 8.1.3, derde lid onderdeel d1, van de WEB zoals dit luidt na inwerkingtreding van de wet van 13 april 2004 tot 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 (Stb. 2004, 177), moet de terugbetaling van cursusgeld door cursisten aan wie een voorschot is verstrekt, worden geregeld in de onderwijsovereenkomst.

De taak van het innen van cursusgeld ligt al bij de instelling. Het ligt dan voor de hand, dat de verantwoordelijkheid voor die inning ook bij de instelling wordt gelegd. Daarmee wordt geharmoniseerd met de wijze waarop de inning van het collegegeld door instellingen voor hoger onderwijs is geregeld.

Het niet meer verrekenen van cursusgeld gaat gepaard met een vereenvoudiging van de vaststelling van het door de deelnemer verschuldigde cursusgeld. De desbetreffende aanpassing van het ULCW 2000 wordt opgenomen in de in paragraaf 1.1. bedoelde algemene maatregel van bestuur. Mede uit signalen van het veld is namelijk gebleken dat het ULCW 2000 onvoldoende aansluit op de veranderingen in de huidige praktijk van het beroepsonderwijs. Zo komt het steeds vaker voor dat tijdens een schooljaar door de deelnemer wordt gewisseld van opleiding of leerweg. In dat verband is het noodzakelijk om het ULCW 2000 eenvoudiger en deelnemersvriendelijker te maken. Ook is aanpassing noodzakelijk omdat op dit moment het ULCW 2000 onvoldoende aansluit op het beleid dat een deelnemer zonder financiële hindernissen moet kunnen wisselen van leerweg.

Het is voorts gebleken dat het gewenst is om de instellingen de mogelijkheid te geven cursusgeld te restitueren in andere gevallen dan het ULCW 2000 thans toestaat. In paragraaf 1.1 werd reeds opgemerkt, dat in het ULCW 2000 een basis wordt opgenomen voor vaststelling van restitutiegronden door instellingen. Voor de introductie van deze bevoegdheid is het noodzakelijk dat er geen mogelijkheid is om de gevolgen van het instellingsbeleid terzake af te wentelen op de overheid. Deze afwenteling wordt ondervangen door de voorgestelde normatieve inhouding van cursusgeld.

1.3. Gronden terugbetaling cursusgeld in onderwijsovereenkomst

Zoals in de vorige alinea werd opgemerkt, is het gewenst dat de instelling een eigen restitutiebeleid kan voeren. Dit sluit aan op één van de uitgangspunten van de WEB: de vergroting van de autonomie van de instellingen. De instelling kan op die manier een adequate invulling geven aan maatwerk voor de deelnemer. Om willekeur tegen te gaan, moet een instelling haar restitutiebeleid wel van te voren vaststellen en kenbaar maken aan de deelnemer. Er is daarom voor gekozen om de door de instelling zelf vastgestelde terugbetalingsgronden een plaats te geven in de onderwijsovereenkomst. Hiertoe wordt artikel 8.1.3, derde lid, van de WEB gewijzigd.

1.4. Financiële consequenties

De begrotingswetgever houdt bij het opstellen van de rijksbegroting op dit moment al op normatieve wijze rekening met de ontvangsten aan cursusgeld. Dit geschiedt op basis van dezelfde aantallen deelnemers als waarmee het landelijke budget aan exploitatiekosten wordt vastge-

steld (zie artikel 2.2.1. WEB). Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat de normatieve inhouding van cursusgelden een onderdeel wordt van de vaststelling van de rijksbijdragen van de afzonderlijke instellingen. In het UWEB zal worden geregeld dat de inhouding van cursusgeld geschiedt op basis van de deelnemersaantallen die ook worden gebruikt bij de vaststelling van het deel van het landelijk budget dat de desbetreffende instelling ontvangt (zie de artikelen 2.2.2. en 2.2.3. van het UWEB).

Als het bovenstaande is ingevoerd, is er met betrekking tot de rijksbijdrage van instellingen in de sector beroepsonderwijs en educatie geen sprake meer van een afrekensystematiek. In de huidige situatie is dit wel het geval. Dit kan in het ene jaar leiden tot een bijbetaling aan de instelling en in het andere jaar tot een inhouding bij de instelling.

Uit de verantwoording van de afgelopen jaren (2000, 2001 en 2002) is het per saldo te verrekenen bedrag in verband met cursusgeldinhouding en daadwerkelijke ontvangsten bij de instelling van geringe omvang gebleken:

- verantwoordingsjaar 2000: door OCW is aan de instellingen € 2,0 miljoen bijbetaald op een totale ontvangst van €42 miljoen;
- verantwoordingsjaar 2001: OCW heeft van de instellingen € 0,5 miljoen ontvangen op een totale ontvangst van € 48 miljoen;
- verantwoordingsjaar 2002: de verwachting is dat OCW een bedrag zal bijbetalen aan de instellingen.

Het gaat derhalve per saldo om een systeemwijziging met geringe financiële consequenties, die het ene jaar ten voordele van het rijk is en het andere jaar ten nadele.

De normatieve inhouding heeft als voordeel dat meer en eerder zekerheid wordt verkregen omtrent de begrotingsuitvoering voor het rijk en de bedrijfsvoering van de instelling.

Ook voor individuele instellingen kan gelden dat het ene jaar meer wordt ontvangen door de instelling dan is ingehouden en het andere jaar andersom. Dit zal zich in de meeste gevallen uitmiddelen, met name omdat het aantal deelnemers over de jaren heen zich stabiliseert. Verder geldt dat een instelling onder het nieuwe systeem zelf verantwoordelijk is voor de inning van het cursusgeld (en dus in hoge mate zelf de realisatie van de ontvangsten kan en zal beïnvloeden). Het is derhalve ook ten aanzien van individuele instellingen verantwoord om tot de voorgestelde systeemwijziging over te gaan.

1.5. Vermindering administratieve lasten

Zowel voor de instelling als voor de overheid betekent dit wetsvoorstel een vermindering van de administratieve lasten. Dit vloeit voort uit het feit dat geen afzonderlijke verantwoording van de ontvangen cursusgelden in de jaarrekening behoeft te worden afgelegd. Verder is er geen sprake meer van een eindafrekening tussen de voorlopige inhouding en de ontvangen cursusgelden.

Het bovenstaande gaat gepaard met een vereenvoudiging van het ULCW 2000 bij de vaststelling van het cursusgeld en de mogelijkheid van de instelling om naast de in het ULCW 2000 vastgelegde mogelijkheid een eigen restitutiebeleid te voeren.

De invoering van deze bevoegdheid brengt eenmalig kosten voor de instelling met zich, omdat het beleid terzake moet worden vastgesteld en verwoord in de onderwijsovereenkomst.

1.6. Uitvoeringsgevolgen

Het agentschap Centrale Financiën Instellingen (Cfi) heeft verklaard dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. Er is sprake van een vermindering van de administratieve lasten van Cfi bij de afhandeling van de jaarrekening van de instellingen.

Uit overleg met de BVE-raad is gebleken dat de instellingen evenmin problemen hebben met de uitvoeringsgevolgen en verwachten dat ook bij hen sprake zal zijn van een vermindering van administratieve lasten (zie ook paragraaf 1.5).

2. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

In dit onderdeel is een wettelijke basis opgenomen voor vermindering van de rijksbijdrage in verband met cursusgeldten zoals bedoeld in de Les- en cursusgeldwet. Zie paragraaf 1.2.3 voor de wijze waarop dit in het UWEB zal worden uitgewerkt.

Artikel I, onderdeel B

Zie paragraaf 1.3. voor een toelichting op dit onderdeel.

Artikel II

Geregeld is dat de inwerkingtreding wordt geregeld bij koninklijk besluit en dat de beide onderdelen van de wet op een verschillend tijdstip in werking kunnen treden. Inwerkingtreding op verschillende tijdstippen kan nodig blijken te zijn, omdat de eerste wijziging betrekking heeft op de bekostiging, die per kalenderjaar is geregeld, en de tweede wijziging op het betalen van cursusgeld door de cursist, dat per cursusjaar is geregeld.

Deze memorie van toelichting onderteken ik mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Rutte