



788

Besluit van 16 december 1997, houdende wijziging van het Bekostigingsbesluit WHW in verband met onder meer gelijkstelling van de bekostiging van voltijdse en deeltijdse opleidingen in het hoger beroepsonderwijs

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 20 november 1997, nr. 1997/32008 (4743), directie Wetgeving en Juridische Zaken, gedaan mede namens Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;

Gelet op artikel 2.6, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;

De Raad van State gehoord (advies van 4 december 1997, nr. W05.97.0740);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 15 december 1997, nr. 1997/36753 (4743), directie Wetgeving en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In het Bekostigingsbesluit WHW worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A

Artikel 3.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De onderwijsvraag van een hogeschool wordt per opleiding of groep van opleidingen die door de desbetreffende hogeschool worden aangeboden, bepaald door de onderwijsvraagfactor, bedoeld in het tweede lid, te vermenigvuldigen met het aantal studenten dat op 1 oktober van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het begrotingsjaar aan een hogeschool ingeschreven staat. Bij ministeriële regeling wordt de indeling van de groepen van opleidingen vastgesteld.

2. In het tweede lid wordt in de omschrijvingen van «Ja» en «Ju» na de woorden «zijn ingeschreven geweest» telkens ingevoegd: , daaronder

begrepen de studiejaren gedurende welke deze studenten en auditoren aan een andere hogeschool als student of auditor voor een bepaalde opleiding zijn ingeschreven geweest, voor zover het betreft een opleiding die naar de betrokken hogeschool is overgegaan en voor zover deze studenten en auditoren in het studiejaar voorafgaand aan de overgang van de opleiding aan de andere hogeschool voor die opleiding zijn ingeschreven geweest.

B

Aan het slot van artikel 3.4 vervalt de zinsnede «, vermenigvuldigd met een bij ministeriële regeling te bepalen factor».

C

Artikel 3.9, tweede lid, komt te luiden:

2. Het landelijk beschikbaar huisvestingsdeel wordt over de hogescholen verdeeld op basis van de in vierkante meters uitgedrukte ruimtebehoefte van de hogescholen, die wordt berekend door de voor het studiejaar 1997 op basis van dit besluit, zoals dat luidde op 31 december 1997, berekende ruimtebehoefte te vermenigvuldigen met het quotiënt van de onderwijsvraag van een hogeschool voor het desbetreffende studiejaar en van de onderwijsvraag van deze hogeschool voor het studiejaar 1997. Onder de onderwijsvraag van een hogeschool wordt verstaan de uit de artikelen 3.3, 3.4, 3.5 dan wel 3.6, alsmede de uit artikel 5.7 voortvloeiende onderwijsvraag. Voor de toepassing van dit lid wordt ten behoeve van de berekening van de onderwijsvraag van een hogeschool voor het begrotingsjaar 1997 de factor, bedoeld in de artikelen 3.3, eerste lid, en 3.4, zoals deze bepalingen op 31 december 1997 luiden, vastgesteld op 1.

D

Artikel 3.11 vervalt.

ARTIKEL II

Indien voor een hogeschool, bedoeld in artikel 1.1 onder d, van het Bekostigingsbesluit WHW, de toepassing van artikel 3.3, eerste lid, van dat besluit, zoals die bepaling met ingang van 1 januari 1998 luidt, voor het begrotingsjaar 1997 tot een rijksbijdrage zou hebben geleid die lager is dan de voor dat begrotingsjaar op grond van hoofdstuk 3 van het Bekostigingsbesluit WHW voor die hogeschool vastgestelde rijksbijdrage, stelt Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen dan wel Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor de desbetreffende hogeschool in 1998 en 1999 een bedrag vast dat wordt toegevoegd aan het voor het desbetreffende begrotingsjaar op grond van genoemd hoofdstuk berekende exploitatiedeel.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 1998.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 16 december 1997

Beatrix

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

Uitgegeven de *dertigste* december 1997

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

NOTA VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Bij ondergetekenden bestaat het voornemen op middellange termijn te komen tot een aangepast bekostigingsmodel voor de instellingen voor hoger beroepsonderwijs. In het ontwerp-Hoger onderwijs- en onderzoekplan 1998 hebben zij daartoe de aandachtspunten geformuleerd, die nader verkend moeten worden alvorens tot een nieuw bekostigingsstelsel kan worden overgegaan.

Op enkele terreinen doen zich evenwel knelpunten voor die naar het oordeel van ondergetekenden op korte termijn dienen te worden verholpen. In de eerste plaats gaat het daarbij om het wegnemen van negatieve bekostigingsprikkelers ten aanzien van deeltijdse en duale opleidingen. Met betrekking tot de laatste categorie opleidingen wordt er op gewezen dat hieronder worden begrepen de duale opleidingen die thans als experiment voorkomen en de duale opleidingen die met ingang van 1 september 1998 van start gaan, indien het desbetreffende onderdeel uit het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op de studiefinanciering ter uitvoering van in het hoger onderwijs- en onderzoekplan 1996 aangekondigde maatregelen (kamerstukken II 1996/97, 25 370) de instemming van beide kamers der Staten-Generaal verkrijgt.

Voorts bevat het besluit een wijziging die er toe strekt de zogenoemde excessieve bekostiging van studenten na de overgang van een bepaalde opleiding naar een andere hogeschool te beperken.

1.1. Gelijktelling bekostiging voltijdse, duale en deeltijdse opleidingen

Met betrekking tot het wegnemen van negatieve bekostigingsprikkelers ten aanzien van deeltijdse en duale opleidingen wordt het volgende opgemerkt. Op dit moment worden de deeltijdse opleidingen nog op 80% van het niveau van de voltijdse opleidingen bekostigd. De bekostiging van de duale trajecten in het kader van het experiment MKB-route en het coöp-onderwijs vindt al wel plaats op het niveau van het voltijdonderwijs. De huisvestingsbekostiging kent, op historische gronden, nog steeds een grote verfijning aan bekostigingsnormen, waarbij eveneens onderscheid gemaakt wordt tussen voltijd- en deeltijdonderwijs.

Een gelijktelling van de bekostigingsniveaus voor voltijd-, deeltijd- en duaal onderwijs sluit aan op de toenemende differentiatie van leerwegen in het hbo. Het traditionele onderscheid tussen voltijd- en deeltijdonderwijs is duidelijk aan het vervagen, mede door de introductie van allerlei varianten van duaal leren, die zowel eigenschappen van voltijd- als deeltijdonderwijs hebben. De achtergrond voor deze ontwikkeling is in de eerste plaats de breed onderschreven noodzaak om de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt te versterken. Daartoe ontplooiën hogescholen in samenwerking met het veld initiatieven om nieuwe vormen van onderwijs-werk-trajecten in gang te zetten. Naast het coöp-onderwijs, dat in 1992 is gestart, zijn er de recente experimenten van de MKB-route en de leraar-in-opleiding. Bovendien is in 1997 met de overdracht van een deel van de in-service opleidingen in de gezondheidszorg een onderwijs-werk-traject geïntroduceerd in de hbo-verpleegkunde opleidingen. De komende jaren zullen de hogescholen, mede onder impuls van de «Afspraken verblijfsduur in het hbo» (onderdeel van het HOOP 1996), verder werken aan allerlei vormen van duaal en deeltijdonderwijs, als alternatief voor het traditionele voltijdonderwijs.

Los van dergelijke programmatische ontwikkelingen is het onderscheid voltijd- en deeltijdonderwijs ook op inhoudelijke gronden vervaagd. De klassieke tegenstelling tussen dag- en avondonderwijs met hun sterk

verschillende kostenstructuur is langzamerhand verdwenen. Door een grotere nadruk op «leren studeren» zijn de voorzieningen minder afhankelijk geworden van de onderwijsvorm en worden deze ingezet voor studenten zowel in het voltijd- als in het deeltijdonderwijs. Daarnaast is het klassieke deeltijdonderwijs, waarbij groepen studenten in de avonduren onderwijs volgden, grotendeels omgevormd tot maatwerk. Er vinden regelmatig colleges overdag plaats, met name in het weekeinde, en er worden speciale arrangementen voor bepaalde doelgroepen ontwikkeld. Met de extensivering van het voltijdonderwijs en de behoefte aan maatwerk in het deeltijdonderwijs zijn de integrale kosten voor het opleiden van een student naar elkaar toegegroeid. Deze ontwikkeling zal alleen maar sterker worden door de vormgeving van nieuwe duale trajecten en door het benodigde maatwerk dat hogescholen daarbij leveren. Dit maatwerk is gericht op het terugdringen van de verblijfsduur van studenten in het voltijdonderwijs en het bevorderen van de omzwaai naar het deeltijdonderwijs.

Daarnaast mag van de inbedding van informatie- en communicatietechnologie de komende jaren een toenemende differentiatie in onderwijstrajecten worden verwacht. Door het hanteren van steeds meer vormen van docent-onafhankelijk onderwijs zal het onderscheid tussen voltijd- en deeltijdprogramma's diffuser worden en zal ook de tijd- en plaatsgebondenheid van het onderwijs veranderen.

Deze ontwikkelingen maken het blijven hanteren van verschillende bekostigingsniveaus voor verschillende onderwijstrajecten in ieder geval complex, aangezien een simpel onderscheid in twee onderwijstrajecten niet meer volstaat. Belangrijker is echter dat de toenemende differentiatie in de vraag vanuit de maatschappij, zowel door studenten als werkgevers, vraagt om een differentiatie in onderwijstrajecten. Die moet niet worden beperkt door de wijze van bekostiging. De verdere ontwikkeling van het hbo en van de functie van het hbo voor de samenleving dient hier leidend te zijn.

Het wegnemen van negatieve bekostigingsprikkelers ten aanzien van deeltijdse en duale opleidingen wordt gerealiseerd door de specifieke factor voor de deeltijdse opleidingen bij de berekening van het exploitatiedeel te laten vervallen. Ten aanzien van het huisvestingsdeel van de bekostiging worden de negatieve prikkels weggenomen door de bekostiging niet meer vast te stellen op basis van 20 verschillende huisvestingsnormen, maar op basis van de procentuele stijging of daling van het aantal onderwijsvragende studenten. Bij deze procentuele stijging of daling van het aantal onderwijsvragende studenten wordt geen onderscheid meer gemaakt naar voltijd-, deeltijd- of duale studenten. Deze nieuwe berekeningswijze voor het huisvestingsdeel betekent tevens een belangrijke vereenvoudiging ten opzichte van de bestaande situatie waarin een groot aantal huisvestingsnormen moet worden onderscheiden.

1.2. Excessieve bekostiging

Naast de bovengenoemde aanpassingen wordt het Bekostigingsbesluit WHW aangepast om in toekomstige situaties ongewenste bekostigingseffecten (de zogenoemde «excessieve bekostiging») te vermijden bij de overgang van een opleiding naar een andere hogeschool. In deze situatie hebben de studenten de betreffende opleiding al een aantal jaren gevolgd aan de oorspronkelijke hogeschool; echter door de overgang van de opleiding naar een andere hogeschool ronden zij de opleiding af aan deze ontvangende hogeschool. Laatstbedoelde hogeschool hoeft uiteraard een minder grote inspanning te leveren voor de afronding van de opleiding van deze studenten dan wanneer er sprake is van studenten die voor het

eerst in een hbo-opleiding instromen. Toch werd in de bekostiging tot nu toe geen onderscheid gemaakt tussen beide typen studenten, met als gevolg dat de ontvangende hogeschool aanspraak kon maken op de volledige bekostiging (i.c. normatief 4,5 jaar) voor een student die soms nog maar één of twee jaren opleiding te gaan had. Om dit ongewenste bekostigingseffect te voorkomen zal de verblijfsduur die de student aan de oorspronkelijke hogeschool heeft doorgebracht in het vervolg ook betrokken worden bij de berekening van de bekostiging voor de ontvangende hogeschool. Dit betekent dat de overgang van deze studenten tussen hogescholen in de toekomst op dezelfde wijze wordt behandeld als nu al het geval is voor studenten die binnen dezelfde hogeschool omzwaaien van de ene opleiding naar de andere. Voor de rechten van studenten heeft deze wijziging geen consequenties.

1.3. Voorhang ontwerp-besluit

Overeenkomstig artikel 2.6, vierde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek is het ontwerp-besluit voorafgaand aan de advisering door de Raad van State aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal voorgelegd.

2. Financiële gevolgen

De aanpassingen in het bekostigingsmodel vinden plaats binnen het beschikbare macro hbo-budget en hebben dus alleen betrekking op de verdeling van dit budget over de hogescholen.

Het afschaffen van de specifieke factor voor de deeltijdse opleidingen bij de berekening van het exploitatiedeel heeft tot gevolg dat hogescholen met relatief veel deeltijdstudenten een iets hogere rijksbijdrage zullen ontvangen, terwijl hogescholen met relatief weinig deeltijdstudenten een iets lagere rijksbijdrage zullen ontvangen. De HBO-Raad acht deze reallocatieve effecten tot op zekere hoogte acceptabel, gezien de uitdrukkelijke wens om de negatieve bekostigingsprikkels voor deeltijd- en duale opleidingen weg te nemen.

De aangepaste berekeningswijze voor het huisvestingsdeel van de bekostiging zal in beperkte mate leiden tot reallocaties tussen hogescholen, omdat de in 1997 berekende normatieve ruimtebehoefte de basis is voor de toekomstige normatieve ruimtebehoefte per hogeschool. Dit betekent dat er geen nieuwe normen voor de berekening van de ruimtebehoefte worden geïntroduceerd die afwijken van normen die in 1997 van kracht zijn, maar dat de nieuwe ruimtebehoefte jaarlijks vastgesteld wordt op basis van de ontwikkeling van het aantal onderwijsvragende studenten per hogeschool.

De aanpassingen in verband met de excessieve bekostiging hebben betrekking op de overgang van opleidingen met ingang van het studiejaar 1997–1998. Deze aanpassingen hebben geen consequenties voor het macro hbo-budget. Voor nieuwe gevallen heeft de wijziging eerst gevolgen voor het bekostigingsjaar 1999. Over deze maatregel heeft overleg plaatsgevonden met de HBO-Raad.

3. Artikelen

Artikel 1, onderdeel A

Onderdeel 1 van dit onderdeel heeft betrekking op de gelijkstelling van de bekostiging van voltijdse en deeltijdse opleidingen; verwezen wordt

naar paragraaf 1.1 van deze toelichting. Onderdeel 2 ziet op de excessieve bekostiging van studenten bij de overgang van een opleiding naar een andere hogeschool; voor dit onderwerp wordt verwezen naar paragraaf 1.2 van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel B

Deze wijziging vloeit voort uit het voornemen de bekostiging van voltijdse en deeltijdse opleidingen gelijk te stellen. Waar het in artikel 3.4 gaat om deeltijdse opleidingen, dient uit deze bepaling de vermenigvuldigingsfactor voor deeltijds onderwijs te vervallen.

Artikel I, onderdeel C

In aanvulling op de wijzigingen, opgenomen in de onderdelen A en B, achten ondergetekenden het zinvol de bekostiging van het huisvestingsdeel voor hogescholen aan te passen en gelijktijdig te vereenvoudigen. Bij de berekening van het huisvestingsdeel wordt niet meer uitgegaan van een groot aantal normen, maar van een procentuele stijging of daling van het aantal onderwijsvragende studenten ten opzichte van 1997. Het jaar 1997 vormt derhalve het vertrekpunt voor de berekening van het huisvestingsdeel voor de jaren 1998 en volgende.

Met betrekking tot de derde volzin van artikel 3.9, tweede lid, wordt het volgende opgemerkt. Deze volzin strekt ertoe de budgettaire reallocaties ten aanzien van het huisvestingsdeel zoveel mogelijk te beperken. Een groot aantal hogescholen is immers op het gebied van de huisvesting meerjarige verplichtingen aangegaan. Een te grote negatieve reallocatie zou tot ongewenste repercussies leiden. Een en ander heeft geen invloed op de rijksbijdrage in het begrotingsjaar 1997, noch voor het exploitatie-deel, noch voor het huisvestingsdeel in 1997. Bedoelde volzin brengt een correctie mede van het aantal onderwijsvragenden ten behoeve van de berekening van het huisvestingsdeel in 1998 en latere jaren. Deze correctie leidt tot een hoger aantal onderwijsvragenden-1997 voor hogescholen die deeltijdse opleidingen verzorgen; deze correctie wordt zodanig vastgesteld dat het vervallen van de factor, bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, onder b, en in artikel 3.4, geen invloed heeft op de ruimtebehoefte. Deze ruimtebehoefte wordt in 1998 berekend door de ruimtebehoefte uit 1997 te vermenigvuldigen met het quotiënt van de onderwijsvragenden-1998 en de onderwijsvragenden-1997. In latere jaren vindt de berekening analoog plaats. Door in deze berekening het aantal onderwijsvragenden-1997 te corrigeren voor het vervallen van de factor, heeft het vervallen van die factor geen invloed op de vaststelling van de ruimtebehoefte vanaf 1998.

Het bovenstaande kan worden verduidelijkt aan de hand van een gefingeerd getallenvoorbeeld. Indien een bepaalde hogeschool uitsluitend deeltijdse opleidingen verzorgt en in 1997 800 onderwijsvragende studenten heeft, dan heeft deze instelling in 1998 dankzij het vervallen van de factor (er van uitgaande dat geen sprake is van volumemutaties) 1000 onderwijsvragenden. Indien geen correctie plaatsvindt van de onderwijsvragenden-1997, betekent dit een forse verhoging van het huisvestingsdeel. Ten gevolge van de correctie zal bij gelijkblijvend volume als uitgangspunt voor de berekening een aantal onderwijsvragenden-1997 van 1000 worden gehanteerd.

De laatste volzin van artikel 3.9, tweede lid, is op voorstel van de HBO-raad in het besluit opgenomen.

Artikel I, onderdeel D

De tweede ondergetekende acht het niet langer noodzakelijk voor de hogescholen die uitsluitend opleidingen op het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving verzorgen, de afwijkingsmogelijkheid van artikel 3.11 te handhaven. Tot en met 31 december 1997 bevatte genoemd artikel een afwijkende factor. In de praktijk werd door de tweede ondergetekende reeds aangesloten bij de systematiek, zoals neergelegd in de artikelen 3.9 en 3.10. Derhalve kan artikel 3.11 thans vervallen.

Artikel II

De gelijkstelling van de bekostiging van voltijdse en deeltijdse opleidingen wordt met ingang van het begrotingsjaar 1998 – macro gezien – budgettair neutraal ingevoerd. Voor individuele hogescholen kan evenwel toch een beperkte wijziging van het berekende exploitatiedeel vergeleken met 1997 het gevolg zijn, in het bijzondere voor een instelling waaraan geen of een gering aantal deeltijdse opleidingen zijn verbonden. Immers, door de gelijkstelling van de bekostiging zal het te bekostigen volume studenten toenemen; omdat het totale budget voor alle hogescholen niet wijzigt, zullen de bedragen, bedoeld in artikel 3.7, tweede lid, enigszins dalen. Om te voorkomen dat een hogeschool er in een jaar teveel op achteruit zou gaan, hebben ondergetekenden besloten voor de bekostigingsjaren 1998 en 1999 in voorkomende gevallen een dergelijk negatief verschil gedeeltelijk te compenseren. In een beleidsregel wordt de compensatiemethodiek vastgesteld. Vervolgens wordt aan de daarvoor in aanmerking komende hogescholen een bedrag bij beschikking toegekend.

Deze bepaling is op voorstel van de HBO-Raad in het besluit opgenomen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen