

Vergaderjaar 1985–1986

19051

## **Vaststelling van het overgangsrecht voor de Wet op het hoger beroepsonderwijs, van het tijdstip van inwerkingtreding van die wet alsmede wijziging van die wet en van enige andere wetten (Invoeringswet WHBO)**

Nr. 50

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 19 februari 1986

Bij deze zend ik u, mede namens de Minister van Landbouw en Visserij, conform mijn toezegging bij de behandeling door de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen op 10 februari jl. van de Invoeringswet WHBO de gewenste informatie over de bekostigingssystematiek HBO.

De betreffende notitie is vooral toegespitst op wijzigingen die zijn aangebracht ten opzichte van de concept-beleidsnotities naar aanleiding van het overleg dat hierover in de afgelopen maanden is gevoerd. Bovendien is kennis genomen van het voorlopig advies van de Onderwijsraad.<sup>1</sup>

*Voor de goede orde wil ik erop wijzen dat met de bekostigingssystematiek op 1 augustus 1986 een start wordt gemaakt. Dit betekent dat bijstellingen op grond van opgedane ervaringen in de komende jaren nog zullen kunnen volgen. Immers, de systematiek en parameterwaarden van de diverse onderdelen zijn grotendeels gebaseerd op vooronderstellingen over processen die nog moeten plaatsvinden. Derhalve zal er ruimte moeten zijn om het model aan te passen en parameterwaarden bij te stellen. Dit zal beargumenteerd moeten gebeuren in een behoorlijke samenspraak met het HBO-veld. Met het oog hierop heb ik besloten een technische commissie te zullen samenstellen, waarin zowel het veld, als het ministerie vertegenwoordigd zullen zijn. De technische commissie adviseert de HBO-Kamer over eventuele aanpassingen. Zodoende kan in de HBO-Kamer zelf op efficiënte manier bestuurlijk overleg worden gevoerd en ontstaat een bestuurlijk goed hanteerbaar proces.*

Ik vertrouw erop dat u met deze informatie, in aanvulling op de inhoud van de eerdere notities, voldoende bent ingelicht over dit onderwerp.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,  
W. J. Deetman

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

## **BESLUITVORMING MET BETREKKING TOT DE NIEUWE BEKOSTIGINGSSYSTEMATIEK**

Op basis van de concept-beleidsnotities «Naar een nieuw bekostigingssysteem voor het HBO» I, II, IIA, III en IV, alsmede een hoofdlijnennotitie heeft afrondend overleg plaatsgevonden in de HBO-Kamer op 29 januari 1986 na voorafgaand technisch overleg met een aantal secties van de HBO-Raad.

Op diezelfde datum is overleg gevoerd met de Commissie Besturenorganisaties en de Bijzondere Commissie voor overleg in zaken betreffende de rechtspositie van het onderwijspersoneel.

Van de zijde van de Onderwijsraad is een op 30 januari 1986 gedateerd voorlopig advies ontvangen over de bekostigingssystematiek, kenmerk OR.3B/286T (zie hiervoor bijlage I). Hieronder volgen de hoofdlijnen van de besluitvorming, alsmede een aantal overwegingen die tot de betreffende besluiten hebben geleid.

### **1. De systematiek**

Met betrekking tot de systematiek wordt uitgegaan van de beschrijvingen in de delen I (onderwijsmodel, beheersmodel en overige lastenmodel) en II (onderwijsvraagmodel en gemiddelde personeelslastenmodel).

Uit het overleg is gebleken dat er een grote mate van overeenstemming is over de benadering voor het onderwijsmodel en het beheersmodel.

Over de onderbouwing van de normen is opgemerkt dat deze weinig gedetailleerd is. Dat de onderbouwing van de normen in de nieuwe bekostigingssystematiek globaal van aard is, is een logisch gevolg van de gekozen systematiek: een normatieve benadering resulterend in de lump-sum per instelling.

Tijdens de UCV over de Invoeringswet HBO heb ik herhaald dat ik mij er van bewust ben dat waar niet aan de minimumomvangsnormen wordt voldaan, een probleem kan ontstaan omdat de systematiek op de minimumomvangsnorm is gebaseerd. Indien de betrokken instelling op grond van de uitzonderingsbepalingen kan worden gehandhaafd zal uiteraard in een adequate bekostiging worden voorzien. In het technisch overleg dat nodig is om de systematiek verder uit te werken zal deze problematiek aan de orde komen.

Wat de discussie over het derde onderwerp uit deel I, het overige lastenmodel, betreft, geldt dat er nog discussie is over het opnemen van een aantal posten, met name schoonmaak en energie, in het model als normpost. In het kader van het binnenkort uit te brengen huisvestingsplan zal inzicht worden geboden in de voorstellen voor een genormeerd ruimtebehoefte-model.

Ook over de principes die aan het onderwijsvraagmodel ten grondslag liggen bestaat een grote mate van overeenstemming. Op het punt van een normatieve inschrijvingsduur zijn er thans nog onvoldoende empirische gegevens. Daarom moest een – niet onomstreden – uitgangspunt worden gekozen. Ook hier zullen bijstellingen worden aangebracht indien blijkt dat de hier gehanteerde uitgangspunten niet geheel juist waren.

Ook het systeem van genormeerde personeelslasten heeft aanleiding tot discussie gegeven. De bezwaren die tegen dit sub-model zijn ingebracht zijn samen te vatten in de volgende punten:

- secundaire personeelslasten, waaronder vervanging wegens ziekte, zouden niet in het model zijn verdisconteerd;
- de vergrijzing van het personeelsbestand impliceert een hogere gemiddelde personeelslast, zodat de GPL in de jaren negentig niet toereikend zou zijn.

In antwoord op eerdere vragen (zie kamerstukken II, 1985/86, 19 051, nr. 11) over dit onderwerp is reeds uiteengezet dat secundaire personeelslasten wel in het model zijn verdisconteerd. Over een compensatie

voor de vergrijzingseffecten op dezelfde manier als dat voor het w.o. is geregeld, wordt overleg met de Minister van Financiën gevoerd. Het handhaven van een declaratiesysteem is daarvoor niet nodig. Het zou, zoals uiteengezet in de Nota naar aanleiding van het eindverslag IWHBO (kamerstukken II, 1985/86, 19 051, nr. 11) de grondbeginselen van de gehele beleidsinstrumentarium aantasten. Dit is immers geënt op de gedachte dat zowel de overheid als de instelling hun middelen zo doelmatig mogelijk moeten kunnen besteden.

Samengevat gelden de volgende argumenten voor handhaving van het gekozen GPL-systeem:

1. Bestedingsvrijheid leidt in combinatie met een declaratiesysteem tot onbeheersbaarheid van de overheidsuitgaven en dus tot feitelijke afwezigheid van keuzevrijheid door maatregelen als formatiefixatie. Immers, de overheid zou financieel aansprakelijk zijn voor de keuzen die op instellingsniveau worden gemaakt.

2. Er is geen sprake meer van belonen van doelmatigheid, aangezien kosten kunnen worden afgewenteld op de overheid en opbrengsten terugvloeien naar de overheid.

3. In combinatie met een declaratiesysteem leidt het verwerven van eigen inkomsten tot een ingewikkelde en nauwelijks controleerbare administratie van personeel dat betaald wordt uit de rijksbijdrage en personeel dat betaald wordt uit de eigen inkomsten.

Een declaratiesysteem waarbij de instelling zelf voor de volume- en prijsbeheersing verantwoordelijk is, verschilt principieel niet van een genormeerde personeelslast, maar brengt nog grotere bureaucratische lasten aan de kant van instellingen en overheid met zich mee dan het huidige declaratiesysteem. Zelfs indien men zou rekenen met salarissen die overeenkomen met één periodiek, is het declaratiesysteem nog niet beheersbaar. Immers, de salarislast van één periodiek in schaal 5 is niet dezelfde als de salarislast van een periodiek in schaal 14. Er is dus maar één eenheid mogelijk en dat is de gulden.

Voor alle duidelijkheid wordt over de hoogte van de gemiddelde personeelslast het volgende opgemerkt:

– de hoogte van de gemiddelde personeelslast in de conceptbeleidsnotities is gebaseerd op het prijspeil 1-10-1984. Thans wordt gewerkt aan een actualisering van de GPL.

Hierin worden alle salarismaatregelen die sinds die tijd hebben plaatsgevonden verwerkt, dus óók, voorzover noodzakelijk, de effecten van HOS.

– de hoogte van de GPL wordt uiteraard aangepast aan algemene salarismaatregelen, premie-aanpassingen etc.

– de ontwikkeling van werkelijke personeelslasten zal zowel macro als micro nauwlettend worden gevolgd.

Tot slot wordt in het kader van de discussie over de bestedingsvrijheid en genormeerde personeelslasten nog stilgestaan bij een o.a. door de Onderwijsraad uitgesproken bezorgdheid over het «karakter» van de wettelijke verplichtingen tot het indienen van begroting en jaarrekening. De Raad onderschrijft de bestedingsvrijheid, doch vreest dat deze sterk wordt ingeperkt door de goedkeuring van begroting en jaarrekening. Beide toetsingen zullen echter licht zijn. Toetsing van de begroting heeft slechts tot doel om na te gaan of de verdeling van de rijksbijdrage een behoorlijke vervulling van de taken redelijkerwijs mogelijk maakt. De toetsing van de jaarrekening is een toets op rechtmatigheid en doelmatigheid.

In het voorgaande is regelmatig aangegeven dat bijstelling van het model en parameterwaarden kan plaatsvinden als daar aanleiding toe bestaat. Ook in het w.o. heeft er een jarenlange ontwikkeling plaatsgevonden. Daaruit blijkt overigens dat het thans voorgestelde model in de

praktijk kan voldoen. In het overleg is door het HBO-veld de vraag gesteld of afspraken gemaakt kunnen worden over de manier waarop wijzigingen in het model tot stand kunnen worden gebracht, hetgeen heeft geleid tot de afspraak dat over wijzigingen en de daaraan ten grondslag gelegde argumentatie bestuurlijk overleg plaatsvindt. Daarnaast zal voor de komende jaren een technisch overleg tussen ministerie en HBO-veld worden gestructureerd ten behoeve van werkzaamheden in de evaluatieve sfeer en technische voorbereiding van door de praktijk vereiste aanpassingen van het model. Daardoor kan het bestuurlijk overleg in de HBO-Kamer meer efficiënt worden gevoerd.

## 2. Kwantitatieve invulling

Uitgangspunt blijven de in de Delen Ila en II gepresenteerde drie basisprofielen:

- het gamma-profiel
- het practicum-profiel
- het individuele begeleidingsprofiel

De discussie met het veld over deze basisprofielen heeft aanleiding gegeven binnen deze drie basisprofielen nadere differentiaties aan te brengen om tegemoet te komen aan een aantal specifieke opleidingscomponenten. Deze componenten zijn:

1. de in Deel Ila beschreven pedagogisch-didactische component van de opleidingen tot onderwijsgevenden. In profieltermen vertaald komt deze component tot uiting in een individuele stagebegeleiding en in de postpropedeutische fase extra practicum-uren ten behoeve van stagevervangend instituutpracticum.
2. de supervisie-component voor opleidingen in de gezondheidszorg en de sociaal-agogische sector, waarin naast de begeleiding met betrekking tot de technisch-instrumentele vaardigheden, die samenhangen met betrekking tot de sociaal-agogische vaardigheden, die samenhangen met het omgaan met mensen in probleemsituaties, een belangrijke rol speelt. In profieltermen vertaald komt deze component tot uiting in een kleinere groepsgrootte bij de werkvorm stagebegeleiding.
3. de intensieve ondersteuningscomponent bij een aantal opleidingen die gekenmerkt worden door het feit dat de studenten tijdens de opleiding getraind worden in het omgaan met complexe apparatuur, waarbij veiligheidseisen en/of de complexiteit van deze apparatuur een intensieve begeleiding door onderwijs-ondersteunend personeel noodzakelijk maken. In profieltermen vertaald komt deze component tot uiting in een onderscheid tussen de intensiviteit van de ondersteuning door onderwijs-ondersteunend personeel bij de werkvorm practicum.

In bijlage I zijn de vastgestelde profielen en de daaruit resulterende ratio's weergegeven.

Met betrekking tot de profielen voor het kunstonderwijs dient opgemerkt te worden dat de besluitvorming ten aanzien van de invulling van profielen en mogelijke differentiaties nog niet vaststaat, aangezien hierover nog gesprekken gaande zijn. De problematiek in het kunstonderwijs is complex aangezien de invulling van de profielen o.a. in samenhang gezien dient te worden met de opsplitsing van de huidige opleidingen in eerste fase en tweede fase opleidingen. Afgesproken is dat de invulling van kunstprofielen dient plaats te vinden binnen de vastgestelde budgettaire kaders. Een en ander zal geen gevolgen hebben voor de profielen en de ratio's van het overige HBO. Voor de duidelijkheid zij hier vermeld dat onder de kunstopleidingen verstaan wordt de opleidingen muziek, dans, theater, expressie, beeldende kunst en museummedewerker.

Een volgend aspect dat van belang is in relatie tot de kwantitatieve invulling van de profielen is de indeling van de huidige schoolsoorten in

de onderscheiden profielen. In de Delen II en IIa is er bij de ontwikkeling van de bekostigingssystematiek vanuit gegaan dat schoolsoorten die een inhoudelijke samenhang vertonen aan eenzelfde profiel kunnen worden toegerekend.

De reacties uit het HBO-veld, hebben aanleiding gegeven om te kiezen voor een wat andere benadering.

Deze benadering heeft tot gevolg gehad dat een aantal schoolsoorten die in Deel II impliciet in het gamma-profiel ingedeeld waren, nu in het practicum-profiel ingedeeld worden. Voor deze specifieke opleidingen gold al dat de aard van het onderwijsprogramma en de mix van werkvormen meer overeenkomen met het P-profiel dan met het G-profiel.

In bijlage II is een overzicht gegeven van de vastgestelde indeling van de schoolsoorten in de diverse profielen. Tot slot is met betrekking tot de kwantitatieve invulling van belang op te merken dat de normatieve cursusduren van een aantal deeltijdse opleidingen zonder voltijdse pendant zijn gewijzigd op grond van vergelijkingen met andere opleidingen (zie hiervoor eveneens bijlage II).

### **3. Invoering en overgang**

Met betrekking tot de invoering van het nieuwe bekostigingssysteem (Deel III) is overeenstemming bereikt over het feit dat de invoering geleidelijk en flexibel dient te geschieden. Met de in Deel III beschreven invoeringssystematiek wordt hieraan tegemoet gekomen. De overlegpartner in de HBO-Kamer meende op een aantal punten mogelijkheden te zien om de invoering te vereenvoudigen. Indien dit mogelijk is gaat hiernaar vanzelfsprekend de voorkeur uit. Afgesproken is dat dit op korte termijn in het voorziene technisch overleg nader uitgewerkt wordt.

Randvoorwaarden hierbij is dat dit dient te geschieden binnen de vastgestelde budgettaire kaders.

In de Nota naar aanleiding van het Eindverslag met betrekking tot de Invoeringswet WHBO wordt uiteengezet dat aan die instellingen, die daaraan behoefte hebben, de mogelijkheid wordt geboden om tot flexibele invoering van de concrete maatregelen die in een gefuseerde instelling op of rond 1 augustus 1986 moeten worden genomen, te komen. Daarbij is ook betrokken het gegeven dat de invoering van het nieuwe bekostigingssysteem aanpassingen binnen de instellingen noodzakelijk maakt. Gezien de nu geboden flexibele invoering is een nadere overweging van de methode en fasering van de overgang naar het nieuwe bekostigingssysteem op zijn plaats.

### **4. Contract-activiteiten en bestaande opleidingen van de tweede fase**

Met betrekking tot deel IV van de bekostigingssystematiek is de afspraak gemaakt dat nader overleg plaats vindt over de vormgeving, met name over een externe beoordeling van ingediende voorstellen en de procedure die gevolgd wordt bij het indienen van aanvragen.

Bezorgdheid is uitgesproken over de realiseerbaarheid van nieuwe taken in de eerstkomende jaren. Erkend wordt dat het hier gaat om een ontwikkelingsproces dat zich geleidelijk zal voltrekken.

Over de bestaande, tijdelijk als tweede fase aangemerkte opleidingen, is in de HBO-kamer van 14-1 jl. de afspraak gemaakt tot nader overleg met de afzonderlijke soorten opleidingen. Totdat dit overleg is afgerond wordt de bekostiging op het huidige niveau gegarandeerd.

## De diverse soorten profielen met bijbehorende ratio's

		OP	OOP
P	practicum profiel	1/16,9	1/68
PI	practicum profiel met intensieve ondersteuning	1/16,9	1/48
PL	practicum profiel met pedi-component	1/13,7	1/68
G	gamma profiel	1/20,0	1/285
GS	gamma profiel met supervisie component	1/19,0	1/285
GL	gamma profiel met pedi-component	1/15,7	1/285

## Gehanteerde afkortingen bij de profielen

HC	Hoorcollege
IC	Instructiecollege
WE	Werkcollege
PR	Practicum
SB	Stagebegeleiding
EW	Eigen werk
TE	Tentamen- en examentijd
ST	Stage
vn	voor- en nazorgtijden

	Propedeuse	Post-propedeuse
--	------------	-----------------

*G/GS-profiel*

HC	300	200
vn	150	100
IC	100	100
vn	50	50
WE	75	100
vn	75	100
PR	25	25
vn	25	25
SB	0	25
vn	0	25
EW	100	225
TE	800	375
ST	0	350
++	1700	1700

*GL-profiel*

HC	300	200
vn	150	100
IC	100	100
vn	50	50
WE	75	100
vn	75	100
PR	25	50
vn	25	50
SB	0	25
vn	0	25
EW	100	225
TE	800	375
ST	0	300
++	1700	1700

*P/PI-profiel*

HC	250	100
vn	125	50
IC	150	150
vn	75	75
WE	50	50
vn	50	50

	Propedeuse	Post-propedeuse
PR	150	175
vn	150	175
SB	0	25
vn	0	25
EW	75	150
TE	625	325
ST	0	350
++	1700	1700
<i>PL-profiel</i>		
HC	250	100
vn	125	50
IC	150	150
vn	75	75
WE	50	50
vn	50	50
PR	150	200
vn	150	200
SB	0	25
vn	0	25
EW	75	150
TE	625	325
ST	0	300
++	1700	1700

Schoolsoort	P	PI	PL	G	GS	GL
HTS	x					
NAUT	x					
AGR <sup>1</sup>	x					
LAB		x				
VPL					x	
DIET					x	
ERGO					x	
LOGO					x	
FYSIO					x	
HEAO				x		
NWIT				x		
VERT	x					
HOTEL	x					
THW	x					
SA					x	
HBO-J/BWW					x	
AMA					x	
HBO-MW; AP/PB					x	
GEEST. WERK					x	
MIKOJEL	x					
JOURN	x					
BDA	x					
PABO						x
NLO-P			x			
NLO-G						x
ALO						x
MO-P			x			
MO-G						x
NGOLB			x			

<sup>1</sup> Voor de OOP-ondersteuning wordt hier uitgegaan van een mix van P en PI.

De bijgestelde benadering, zoals verwoord in onderdeel 2 van dit stuk leidt tot de volgende veranderingen:

De volgende opleidingen gaan van het gamma-profiel (1/20) naar het practicum-profiel (1/16.9): Vertalersopleiding, Hotelscholen, Toegepaste Huishoudwetenschappen<sup>1</sup>, Bibliotheek en documentatie-academies, Journalistiek, Mikojel<sup>2</sup>.

De volgende opleidingen gaan van het gamma-profiel (1/20) naar het gamma-profiel met supervisiecomponent (1/19): alle opleidingen in het HGZO en het HSAO (met uitzondering van de eerdergenoemde).

De OOP-ratio van het P-profiel is gesplitst in een intensieve ratio (1/48) voor het laboratoriumonderwijs en een «gewone» ratio (1/68) voor de overige opleidingen in het P-profiel. Deze ratio was oorspronkelijk voor alle opleidingen (1/60). Voor het agrarische onderwijs geldt een ratio van 1/55, omdat deze sector bestaat uit een mix van opleidingen met intensieve ondersteuning en opleidingen met een «gewone» ondersteuning.

De OOP-ratio van het gamma-profiel is verlaagd van 1/256 naar 1/285.

### Wijzigingen in de normatieve cursusduur van enkele deeltijdse opleidingen

HBO MW (maatschappelijk werk) van 3 naar 4,5 jaar  
 HBO AP/PB (arbeidsmarktpolitiek/personeelsbeleid) van 2 naar 3 jaar  
 Geestelijk werk van 4 naar 6 jaar

<sup>1</sup> Gegeven de indeling van de schoolsoort Toegepaste Huishoudwetenschappen in het P-profiel, zal ook het vak Huishoudkunde aan de NLO's onder het PL-profiel vallen.

<sup>2</sup> De Mikojel-opleidingen vormen een specifiek geval. Binnen één van de studierichtingen, t.w. de opleiding tot creatief therapeut, speelt de kunstzinnige component een belangrijke rol. Het onderwijsprofiel van de Mikojel-opleiding is dienaangaande een mix van het gamma-profiel en het IB-profiel. Uitgaande van deze mix en rekening houdend met de kwantitatieve verdeling van de studentenaantallen over de diverse richtingen komt het mix-profiel, zeker qua ratio, nauw overeen met het P-profiel. Om de proliferatie van het aantal profielen beperkt te houden is dienaangaande besloten de Mikojel in het P-profiel onder te brengen.