

De voorzitter van de HBO-raad
D. Terpstra
Postbus 123
2501 CC Den Haag

Den Haag
22 september 2006

Ons kenmerk
HO/CBV/2006/35282

Uw brieven van
7 en 12 september 2006

Uw kenmerk
06.BrfN.647.finhbo.cg en
06.BrfN.652.finhbo/cg

Onderwerp

Oordeel over het wetsvoorstel Financiering in het hoger
onderwijs en het Bekostigingsbesluit WHW 2008

Geachte heer Terpstra,

U hebt onlangs aan de Eerste Kamer uw oordeel kenbaar gemaakt over het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs (Eerste Kamer, 2005-2006, 30 387, A). Deze brief aan de Eerste Kamer ontving ik in afschrift. Graag neem ik de vrijheid hierop te reageren. Tevens hebt u zich uitgesproken over het ontwerp-Bekostigingsbesluit WHW 2008.

1 Aandachtspunten bij het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs

In uw brief bent u op diverse elementen uit het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs ingegaan, die mij tot een reactie aanleiding geven.

Misbruik en oneigenlijk gebruik: ongewenst strategisch gedrag

De HBO-raad geeft aan dat de keuze in het wetsvoorstel om het mogelijk te maken dat een student zelf mag beslissen of hij zich uitschrijft en daarbij het niet-benutte deel van het aangewende leerrecht in maanden terugkrijgt in samenhang met de keuze om aan de inzet van dat leerrecht bekostiging voor een jaar te koppelen aanleiding kan geven tot strategisch gedrag. Daarbij heeft het aanwenden van leerrechten bij wisseling van instelling wel maar binnen een instelling geen bekostigingsgevolgen. De vormgeving van leerrechten leidt naar uw inzicht tot misbruik of oneigenlijk gebruik. Tevens geeft u daarbij aan dat de relatief vrije inzetbaarheid van uitlooptrechten (zonder bekostigingsgevolgen) tot aanvullend strategisch gedrag zal kunnen leiden.

De studenten hebben een geheel ander beeld bij de keuze voor leerrechten in jaren dan bestuurders. Zij menen naar mijn mening terecht dat het niet alleen aan de bestuurders van een instelling is om te bepalen wat goed is voor de student: zij hebben daarin zelf een (mede)verantwoordelijke rol. De keuze die bij de behandeling in de Tweede Kamer is gemaakt om leerrechten (en daarmee de bekostigingsgevolgen) in jaren uit te drukken doet recht aan het belang dat een bestuurder mag hechten aan

financiële stabiliteit. De keuze om studenten de ruimte te laten om zelf te beslissen of zij onderwijs bij een instelling blijven volgen, is van belang. Indien een student daartoe beslist, worden de niet-ingezette leerrechten, vergelijkbaar met de huidige collegegeldsystematiek teruggeboekt (in maanden, uitgezonderd de zomermaanden juli en augustus).

Bij voornoemde keuze is verondersteld dat de huidige studentenmobiliteit niet fors zal toenemen. Immers ook nu bestaat de mogelijkheid voor studenten om vakken 'elders' te volgen. Deze mogelijkheid blijft en er hoeft daarvoor niet een leerrecht (elders) te worden ingezet. De keuze van de regering om met de invoering van de leerrechten een betekenisvolle bijdrage te leveren aan de keuzevrijheid en flexibiliteit in het hoger onderwijs, bouwt voort op ontwikkelingen zoals de invoering van de bachelor-masterstructuur en accreditatie van opleidingen, en in de studentenpopulatie. In de onderwijs- en examenregeling wordt door elke instelling op haar eigen wijze structuur en binding aan het onderwijsaanbod gegeven. Een instelling kan zelf kiezen voor verdergaande flexibiliteit in het onderwijsaanbod. Daarbij ga ik er vanuit dat instellingen zich ook jegens elkaar verantwoordelijk zullen opstellen. Instellingen en studenten moeten niet bij voorbaat van ongewenst strategisch gedrag beschuldigd worden. De integriteit van bestuurders en studenten is een groot goed. Indien er onduidelijkheden over de bekostiging zijn, hoop ik dat de instellingen dit zullen inbrengen in het jaarlijks overleg over de bekostiging. Op deze wijze kunnen wij onduidelijkheid bespreken en afspraken met elkaar maken.

De kwaliteit van het hoger onderwijs zoals we dat momenteel kennen, geeft daarbij geen aanleiding om te veronderstellen dat er sprake zal zijn van een massale overstap naar andere opleidingen en instellingen. Gedragseffecten zullen optreden, dat is immers ook beoogd (prikkelwerking voortvloeiend uit leerrechten). Verschil van mening bestaat over de vraag in welke mate deze gedragseffecten zich gaan voordoen en welke negatieve aspecten daaraan verbonden zijn. Studenten maken - hoop ik - na de invoering van leerrechten betere afwegingen over de aangeboden kwaliteit van het onderwijs. Maar het is niet realistisch te verwachten dat grote groepen studenten vanwege de introductie van leerrechten "van maand tot maand" van studie veranderen. Onderzoeken naar studiekeuzemotivatie en studentenmobiliteit geven voor een dergelijk massaal te verwachten effect geen indicatie. Nogmaals, het elders volgen van één of meer vakken blijft mogelijk en heeft voor het inzetten van leerrechten geen gevolgen.

Samengevat acht ik de door u genoemde onbedoelde effecten van de keuze over de maanden niet aannemelijk, want:

- a. de student krijgt bij tussentijdse uitschrijving maar een deel van de niet-benutte leerrechten terug,
- b. de student heeft bij uitschrijving (voor enkele maanden) geen aanspraken op studiefinanciering,
- c. de student weet zich via de onderwijs- en examenregeling gebonden aan een opleiding en kan bijvoorbeeld zijn stage niet laten meetellen bij het afstuderen wanneer hij niet is ingeschreven. Is hij wel ingeschreven dan is hij verzekerd van het recht op goede stagebegeleiding.

Tot slot. De overheid zal, voortvloeiend uit de motie van het lid Tichelaar c.s. (Tweede Kamer, 2005-2006, 30 387, nr. 46), goed in de gaten houden of en in hoeverre instellingen en studenten misbruik en oneigenlijk gebruik maken van de mogelijkheden die de wet- en regelgeving bieden. Mochten instellingen of studenten misbruik of oneigenlijk gebruik maken van de gekozen systematiek dan zullen gepaste maatregelen worden getroffen.

Rechtsongelijkheid tussen studenten

De HBO-raad gaat in op de mogelijkheden voor studenten om in Nederland of in het buitenland hoger onderwijs te genieten, en daarbij delen van of gehele opleidingen te volgen. De HBO-raad verwacht dat instellingen gelet op de uiteenlopende aard van de bekostigingsregimes in de diverse Europese landen die deelnemen aan de uitwisselingsprogramma's het principe van gesloten beurzen moet loslaten. Verder merkt de HBO-raad op dat een student die in het buitenland een graad heeft behaald wel aanspraak op leerrechten heeft, terwijl een student die bij een Nederlandse universiteit of hogeschool zijn bachelor- of mastertitel heeft verkregen deze aanspraak niet heeft.

De genoemde verschillen vloeien voort uit de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid voor de bekostiging van in Nederland verkregen graden. Zij draagt deze verantwoordelijkheid niet voor in het buitenland behaalde graden. Overigens is er (momenteel) geen kennis van in het buitenland behaalde graden en is omwille van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid de huidige formulering in de wet gekozen.

Meer bureaucratie en onrealistisch invoeringstraject

De HBO-raad meent dat op diverse punten nog onduidelijkheid bestaat over de procesgang, onder meer bij de Informatie Beheer Groep. Administratieve lasten zullen toenemen en naar de idee van de HBO-raad is invoering in 2007 niet haalbaar. Tot slot vraagt de HBO-raad zich af of de toegezegde onafhankelijke haalbaarheidstoetsing in relatie tot het wetgevingsproces tijdig zal zijn afgerond.

Invoering van leerrechten wordt zorgvuldig voorbereid. Uitvoeringsvraagstukken worden nu al ter hand genomen gericht op invoering per 1 september 2007. Gelet op de motie van het lid Joldersma c.s. (Tweede Kamer, 2005-2006, 30 387, nr. 41) is hiervoor een stuurgroep ingericht. Voor uitstel zijn nu geen indicaties: er is op dit moment geen reden aan te nemen dat het ontwikkeltraject binnen de Informatie Beheer Groep respectievelijk CFI niet haalbaar is. Belangrijk aandachtspunt is de medewerking van instellingen. Het baart mij zorg dat de VSNU en HBO-raad – in dit stadium – geen zitting willen nemen in de stuurgroep die de invoering van leerrechten voorbereid. Graag roep ik u op alsnog in deze stuurgroep te participeren. Deze stuurgroep is bedoeld voor een zorgvuldige begeleiding van de invoering van leerrechten waaronder het adviseren over go-now go later, waarbij ook de inbreng van de instellingen noodzakelijk is. Van mijn kant zal ik u in ieder geval goed op de hoogte houden van de ontwikkelingen en zal ik u regelmatig in een bestuurlijk overleg in kennis stellen van de voortgang in het proces.

De instellingen zijn geïnformeerd over de inhoud en strekking van de wet- en regelgeving over leerrechten en de daaraan gerelateerde instellingsbekostiging. In een ook aan de ISO en LSvB toegestuurde brief van 21 juli 2006 is uitgebreide informatie opgenomen over de van de instellingen verwachte activiteiten en de ontwikkelingen bij de Informatie Beheer Groep en CFI. Op korte termijn zullen de instellingen worden geïnformeerd over de - na technisch overleg met instellingen - vastgestelde specificaties voor de softwareontwikkeling vanwege de aanpassingen in de elektronische gegevensuitwisseling; ook het zogenoemde proces- en informatiemodel is vastgesteld en zal de instellingen ter kennis worden gebracht. CFI is momenteel met de instellingen en overige betrokkenen bezig met het

afronden van het controleprotocol dat bij de nieuwe bekostiging hoort. De uitvoeringsorganisaties en OCW zijn klaar voor de invoering!

Over de administratieve lasten en uitvoering van leerrechten is al het nodige opgemerkt in het overleg met de Tweede Kamer. Uw wens om de administratieve lasten tot een minimum te beperken is ook de mijne. Het resultaat kan naar mijn mening makkelijker in gezamenlijk overleg worden bereikt dan zonder dat overleg (al dan niet in de aangehaalde stuurgroep).

Hoewel ik uw brief alleen in afschrift ontving, hoop ik dat ik u bruikbare additionele informatie bied ten einde de leerrechten tijdig én zorgvuldig in te voeren.

2 Aandachtspunten bij het Ontwerp-Bekostigingsbesluit WHW 2008

In het Bekostigingsbesluit WHW 2008 wordt de herziening van de instellingsbekostiging geregeld. Het ontwerp-Bekostigingsbesluit WHW 2008 zal conform artikel 2.6 van de WHW, naar het zich laat aanzien, begin oktober worden voorgelegd aan de Tweede Kamer. De instellingsbekostiging vanwege het verzorgen van geaccrediteerde bachelor- en masteropleidingen wordt gebaseerd op het aantal studenten dat een leerrecht aanwendt, het aantal verleende graden en een instellingsspecifieke onderwijsopslag. Het is de bedoeling om deze nieuwe systematiek vanaf het begrotingsjaar 2008 inwerking te laten treden.

Bij de vormgeving van de bekostigingssystematiek is rekening gehouden met beleidsmatige uitgangspunten maar ook uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dat heeft geresulteerd in een fors vereenvoudigde set aan rekenregels waarbij risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik gesignaleerd door de commissie Schutte zijn weggenomen. Dit heeft onder meer geresulteerd in een fors verlaagde diplomabekostiging en vereenvoudiging van gegevensstromen.

De VSNU en HBO-raad hebben aangegeven het niet verantwoord te achten wanneer het besluit in de voorgelegde vorm wordt vastgesteld. Daarbij zijn diverse suggesties tot aanpassing en verzoeken om verheldering gedaan. Deze bestuurlijke opvattingen hebben in meerdere gevallen geleid tot technische aanpassingen en verhelderingen in de toelichting, gegeven de uitspraken in de Tweede Kamer over de beoogde bekostigingssystematiek.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Bruno Bruins

CC

- De leden van de commissie Wetenschapsbeleid en Hoger Onderwijs van de Eerste Kamer
- De voorzitters van de VSNU, ISO en LSvB
- De colleges van bestuur van instellingen voor hoger onderwijs