

De nieuwe onderwijsbekostiging van het W.O.

Zoals aangekondigd in de Strategische Agenda voor het hoger onderwijs, krijgen de universiteiten een nieuw bekostigingssysteem.¹ In het huidige systeem worden universiteiten, bovenop de basisfinanciering (37%), bekostigd naar gelang van het aantal bediende eerstejaarsstudenten (13%) en het aantal behaalde diploma's (50%). In het nieuwe systeem worden ze, naast een kleinere basisfinanciering (20%), bekostigd naar gelang van het aantal eerste-, tweede- en derdejaarsstudenten (3 x 20%) en slechts voor 20% op basis van het aantal behaalde diploma's. In een hoofdredactioneel commentaar (NRC 11/12/2009) wordt gevreesd dat dit nieuwe systeem ertoe leidt dat studenten meedogenloos zullen worden opgejaagd om met zo min mogelijk studievertraging een universitair bachelordiploma te verwerven.² In een ingezonden brief (NRC 15/12/2009) wordt door minister Plasterk categorisch ontkend dat het nieuwe bekostigingssysteem dat in de hand zou werken.³ Wie heeft gelijk?

Ik zou het antwoord graag willen weten, want de rechtspositie van universitaire studenten is het laatste decennium gaandeweg uitgehold: de universiteiten laten zich steeds meer leiden door hun bedrijfseconomische belangen, ten koste van de belangen van de student.⁴ We zouden inderdaad krachtig aan de bel moeten trekken als men moet vrezen dat de huidige zwakke positie van studenten door het nieuwe bekostigingsregiem nog verder zal worden aangetast. Maar hoe komen we daarachter? Ik ben een eenvoudige alfa en geen econometrist of bedrijfskundige, dus ik moet erkennen dat dergelijk onderzoek voor mij te hoog gegrepen is.

Maar naar mijn gevoel heeft minister Plasterk 't bij het rechte eind. Studenten worden zowel onder het oude als onder het nieuwe regiem opgejaagd door de dreiging van het bindend studieadvies; door het hoge collegegeld, de prestatiebeurs en de olopemde studieschuld; door studieregelingen die het recht op herkansing of de geldigheidsduur van tentamens beperken; en door de harde knip tussen de bachelor- en masterfase. Naar mijn gevoel zal het nieuwe regiem dit slechts in geringe mate versterken. Maar met mijn gevoel zal ik u niet van Plasterks gelijk kunnen overtuigen. Ik zal met een soortement redenering moeten komen. Ik zal u een sterk vereenvoudigde cijferopstelling voorleggen betreffende de bekostiging van de bacheloropleiding (tabel A). U moet maar zeggen waar ik met mijn redenering de fout in ga.

Gegeven: tien rechtstreekse aansluiters uit het VWO die WO-instelling X instromen om een B-diploma (bachelors) te behalen. Bovendien hanteren we de (volstrekt fictieve!) aanname dat zij tezamen door het behalen van een B-diploma een opbrengst van maximaal € 100 rijksbekostiging (exclusief collegegeld) voor die instelling kunnen genereren.

Gevraagd: hoeveel rijksbekostiging (exclusief collegegeld) zullen zij voor die instelling genereren onder het nieuwe verdelingsregiem m.i.v. 2011, in vergelijking tot het oude verdelingsregiem tot 2011?

Oplossing: zie tabel A.

Tabel A. Oplossing onder twee rendementscondities en drie studieduurcondities

verdelingsregiem voor de rijksbekostiging	rendementscondities (100% versus 75%):	totale opbrengst (inclusief invariabele onderwijsopslag)	vaste onderwijsopslag (basisfinanciering)	variabele opbrengst per B-diploma (x10)	variabele opbrengst per kostend verblijfsjaar (x10)		
					conditie: studieduur B = 3 jr	conditie: studieduur B = 3+1 jr	conditie: studieduur B = 3+2 jr
OUD: tot 2011	indien 100% een B-diploma bij die instelling behaalt	€ 100	€ 37,00	€ 63,00	10x € 63 /30= € 21,00	10x € 63 /40= € 15,75	10x € 63 /50= € 12,60
	idem 75% (25% verlaat de instelling na 1e verblijfsjaar)	€ 87,50	€ 37,00	€ 50,50	10x € 50,5 /25= € 20,20	10x 50,5 /32,5= € 15,54	10x 50,5 /40= € 12,62
NIEUW: m.i.v. 2011	indien 100% een B-diploma bij die instelling behaalt	€ 100	€ 20,00	€ 80,00	10x € 80 /30= € 26,67	10x € 80 /40= € 20,00	10x € 80 /50= € 16,00
	idem 75% (25% verlaat de instelling na 1e verblijfsjaar)	€ 85,00	€ 20,00	€ 65,00	10x € 65 /25= € 26,00	10x € 65 /32,5= € 20,00	10x € 65 /40= € 16,25

In welke opzichten wijkt het nieuwe verdelingsregiem voor de rijksbekostiging van het oude regiem af en hoe zullen de instellingen daarop inspelen?

a) Het belangrijkste verschil is dat de vaste onderwijsopslag kleiner wordt. In ons cijfervoorbeeld betekent dat, dat het budgettair aantrekkelijker wordt een extra (elfde) student te werven, want die levert per

verblijfsjaar méér op dan onder het oude regiem. Instellingen die, in de concurrentieslag om de student, méér studenten weten trekken, zijn budgettair beter af.

b) Een tweede verschil (dat overigens niet rechtstreeks uit tabel A valt af te lezen) is dat de bonus op de afgeleverde diploma's kleiner wordt. In plaats daarvan worden de instellingen in grotere mate gefinancierd op basis van de aantallen studenten in het tweede en derde inschrijvingsjaar. Ook de aantallen studenten in het eerste inschrijvingsjaar tellen zwaarder mee. Dit heeft twee gevolgen:

b1) De instelling is niet meer gedwongen de opleidingskosten vóór te financieren in afwachting van de outputfinanciering. Onder het oude regiem was dat met name bij groeiende studentenaantallen problematisch. Onder het nieuwe regiem is er in dat opzicht minder aanleiding om inkomsten sneller binnen te halen door studievertraging te bestrijden of de diploma-eisen te verlagen.

b2) In de tweede plaats is het in het belang van de instelling studenten te stimuleren zich drie jaar lang in te schrijven, zelfs al zouden ze uiteindelijk geen B-diploma halen. Onder het nieuwe regiem brengen ze immers niet alleen in het eerste, maar ook in de twee daaropvolgende inschrijvingsjaren een forse som geld in het laatje. Het is weliswaar gunstig studenten ervan te weerhouden een studie te kiezen (of in die studiekeuze te volharden) waarin ze veel studievertraging zouden oplopen, maar men moet dus voorkomen dat ze de instelling binnen hun eerste drie inschrijvingsjaren verlaten.

c) Anderzijds is studievertraging, onder de vooronderstelling dat elk verblijfsjaar evenveel kosten genereert, onder het nieuwe regiem schadelijker voor het uiteindelijke bedrijfsresultaat dan tot nu toe het geval is. Want zoals de tabel laat zien wordt bestrijding van studievertraging budgettair iets sterker beloond. Dit heeft vier gevolgen:

c1) Het is in het belang van de instelling dat studenten een studie kiezen die ze in een redelijk tempo kunnen doorlopen en dat ze een 'verkeerde' studiekeuze zo snel mogelijk herzien. Men zal dat trachten te bereiken door een selectieve en verwijzende propedeuse binnen elke afzonderlijke bacheloropleiding, waarbij geselecteerd wordt op studiegeschiktheid (en meer in het bijzonder op studietempo). We moeten dus verwachten dat studenten in het begin van de bacheloropleiding stevig worden opgejaagd, onder meer met behulp van het bindend studieadvies (BSA), opdat ze zo snel mogelijk in de opleiding terechtkomen waarvoor ze geschikt zijn.

c2) Teneinde te voorkomen dat 'ongeschikte' studenten voortijdig de instelling verlaten (b2), zal de *verwijzende* functie van de selectieve propedeuse evenwel aan belang winnen. En teneinde de studievertraging bij herziening van de studiekeuze te beperken, zal men bevorderen dat omzwaaiers hun reeds behaalde studiepunten kunnen meenemen naar hun nieuwe studie.

c3) Om al dat gedoe van selectie (c1) en verwijzing (c2) in de propedeuse te vermijden, zal men waar mogelijk overgaan tot een *convergente* curriculumopbouw: men begint met een breed propedeutisch brugjaar en op basis van de geleverde prestaties worden studenten toegeleid tot de studievariant die het beste bij de mogelijkheden van de betrokkene aansluit.

c4) Toch zal het nieuwe bekostigingsregiem de neiging om studenten ook ná het eerste inschrijvingsjaar op te jagen ietwat versterken, maar dat wordt anderzijds door drie factoren getemperd:

- Zoals onder b2 gesteld wil de instelling studenten niet weggagen: zij wil niet het risico lopen dat opgejaagde studenten de instelling voortijdig zullen verlaten, want daarmee zou zij niet alleen haar kansen op de diplomabonus verspelen, maar ook de bekostiging voor hun tweede en derde inschrijvingsjaar op het spel zetten.
- De faculteiten streven naar een zo hoog mogelijk diplomaniveau van degenen die naar de masteropleiding doorstromen en geven daarom aan de bestrijding van studievertraging een lagere prioriteit: in de praktijk hebben zij de vierjarige studieduur voor het bachelordiploma tot norm verheven.⁵ De enige winst die zij kunnen behalen is dus het terugdringen van de studieduur tot B=3+1 jaar, en die winst is onder het nieuwe bekostigingsregiem niet veel groter dan onder het oude.
- Tot nu toe heeft de bachelorfase zich niet tot een zelfstandige eindopleiding ontwikkeld: gediplomeerden krijgen automatisch toegang tot de doorstroommasters. Pas na invoering van toelatingsselectie voor állen die een masteropleiding begeren, kan men tot niveaudifferentiatie binnen de bacheloropleiding overgaan. Pas als de bachelorfase zich tot zelfstandige eindopleiding ontwikkeld heeft, wordt het voor faculteiten en studenten nastrevenswaardiger dat de bacheloropleiding inderdaad in de driejarige cursusduur voltooid kán worden en zál worden. [Studenten die hun studie daarna niet voortzetten, besparen daarmee niet alleen een jaar collegegeld, maar voorkomen zo-doende ook dat ze achteraf de prestatiebeurs moeten terugbetalen die ze in hun vierde inschrijvingsjaar genoten zouden hebben.]

Discussie

Zullen studenten onder het nieuwe bekostigingsregiem sterker in hun studietempo worden opgejut? Mede op basis van mijn simpele simulatie (tabel A) meen ik te kunnen concluderen dat het inderdaad in het belang van de instelling is studenten in de selectieve propedeuse iets sterker op te jagen, maar dat zij in de daaropvolgende studiejaar minder te duchten hebben van het nieuwe regiem. Ik denk dus dat het gelijk meer bij minister Plasterk ligt dan bij de hoofdredactie van NRC-Handelsblad. Deze conclusie vereist echter tweërlei voorbehoud.

In de eerste plaats is het nieuwe bekostigingssysteem nog niet volledig uitgewerkt en weten we nog niet hoe de verschillende categorieën studenten bekostigd zullen worden (wij hebben ons hier beperkt tot de bacheloropleiding en daarbinnen tot de rechtstreekse aansluiters uit het vwo). Evenmin is bekend hoe de basisfinanciering precies verdeeld wordt.

In de tweede plaats hebben we, wat de impact van het nieuwe regiem betreft, geen onderscheid gemaakt tussen de drie actoren die in het spel zijn: het instellingsbestuur, het faculteitsbestuur en de opleidingsdirectie. Het is nog maar helemaal de vraag of de landelijke bekostigingssystematiek onverkort wordt dóórvertaald naar het faculteits- en opleidingsniveau. Het is immers niet uitgesloten dat het instellingsbestuur ervoor kiest de lagere echelons op basis van geleverde output (verstreckte studiepunten) te bekostigen. Dat zou een ander verhaal worden.

Wes Holleman

weblog onderwijs 14-1-2010

<http://www.onderwijsethiek.nl>

Dank is verschuldigd aan Wouter van Haaften, die commentaar gaf op een eerdere versie van dit verhaal. Hij is zelfstandig gevestigd organisatieadviseur en hij bereidt een dissertatie voor over de voorspelbaarheid van onbedoelde beleidseffecten in de non-profitsector.

¹ <http://www.onderwijsethiek.nl/?p=217>.

² <http://weblogs.nrc.nl/commentaar/2009/12/11/opgejutte-studenten/>.

³ <http://archieff.nrc.nl/index.php/2009/December/15/Overig/07/ik+jut+helemaal+geen+studenten+op> (alleen toegankelijk voor abonnees van NRC-Handelsblad).

⁴ <http://www.onderwijsethiek.nl/?p=677>, <http://www.onderwijsethiek.nl/?p=953>, <http://www.onderwijsethiek.nl/?p=984>.

⁵ In hun rendementsstatistieken wordt het percentage studenten dat de bacheloropleiding in drie jaar voltooit zelfs niet opgenomen (<http://www.onderwijsethiek.nl/?p=612>)!