



**ADVIES CIE VAN RIJN OVER BEKOSTIGING HOGER ONDERWIJS:  
INTERESSANT, MAAR WAAR BLIJFT DE ANALYSE VAN DE GEVOLGEN VAN DE  
VERDERE INVOERING VAN DE ASSOCIATE DEGREE?**

➤ **Inleiding**

Op 15 mei kwam het adviesrapport van de Commissie Van Rijn naar buiten<sup>1</sup>. Het advies is uitgebracht op verzoek van OCW en betreft het op een andere wijze kijken naar de bekostiging van het hoger onderwijsstelsel als geheel en daarvan afgeleid het wo en hbo in het bijzonder. Het is hier niet de plek om op alles in te gaan. Dat zou een erg technisch<sup>2</sup> verhaal en dito analyse worden en daarvoor zijn andere gelegenheden, plekken en 'overlegtafels' genoeg beschikbaar. Het gaat nu vooral om algemene zaken en de Ad-opleiding als het gaat om de plek ervan binnen het hbo, om die – in het verlengde van hetgeen in het afgelopen jaar zoal voorbijkwam op het punt van de overheidsfinanciering – langs de aanbevelingen van het rapport te leggen. Dat gebeurt met gebruik van kleine paragrafen, aangevuld waar mogelijk met een stukje uit het rapport zelf. Misschien moet er vervolgens dan maar een bijeenkomst met 'werkvloer-experts' worden belegd, naast die van de CvB's en beleidsmedewerkers. De VH lijkt ons ook daarvoor aan zet. Maar mogelijk kan het Landelijk Ad-Platform het initiatief nemen. Voldoende mensen om mee te denken...

➤ **Algemeen**

Het advies gaat (uiteraard) over de grote lijnen van de wijze waarop de overheid het HO kan bekostigen, gelet op de doelstellingen die men kent voor die onderwijssector. Voor het hbo ligt de nadruk op het geven van onderwijs, bij het wo zijn er twee componenten: onderwijs en onderzoek. Veel pagina's van het rapport gaan hierover, mede in het licht van de wens van het hbo om meer geld voor het (praktijkgerichte) onderzoek te krijgen. We laten die zaken ook even aan anderen...

*Studentenprikkel en vaste voeten*

Men stelt voor de prikkel om steeds meer studenten binnen te halen af te zwakken, onder andere door zich steeds meer te richten op buitenlandse studenten. Wel moeten instellingen (vooral in het wo) die snel groeien, daarvoor eerder het budget krijgen, om de 'schokken' te kunnen opvangen. In combinatie daarmee moet de vaste voet – een bedrag onafhankelijk van de hoeveelheid studenten - per instelling percentagegewijs omhoog, en de variabele inkomsten op basis van het aantal studenten omlaag. Daarmee kan een meer stabiele situatie worden bereikt, beter 'te programmeren' door een instelling, zo meent de commissie.

Dit zijn maatregelen die men snel uit te voeren acht. Maar ongetwijfeld zal er eerst nog een flink politiek robbertje dienen te worden uitgevochten over de 'plussen en minnen'.

*Ad en bekostiging*

Wat betreft de Ad kan dus worden gesteld dat hierover qua consequenties voor de geldstromen niets concreets in het advies is terug te vinden. Mogelijk is dat het geval omdat de Ad relatief nieuw is, maar het kan ook zijn dat men zich daaraan niet durfde branden omdat nog weinig bekend is over de nieuwe studentenstromen en de daaraan gekoppelde bewegingen.

Toch zal op een gegeven moment duidelijk moeten worden gemaakt of en zo ja, hoe nieuwe leerlijnen van invloed zijn op alle soorten geldstromen. Mocht men een aantal van de aanbevelingen

<sup>1</sup> Zie voor het rapport bij <http://www.leidoacademy.nl/nieuwsbrieven-stukken/>

<sup>2</sup> De herverdelingsdiscussie gaat nu vooral over 'meer geld voor de TU's en niet voor hbo-techniek'.

zoals hierboven vermeld, al snel willen doorvoeren, zou het toch wel handig zijn om te weten hoe de Ad daarin een rol kan spelen. Het later weer zaken moeten aanpassen, zou niet echt een bewijs van de juiste aanpak en een scherpe planning inhouden.

➤ **Nalopen aspecten rapport – en de Ad**

In het rapport worden zaken aangegeven en soms behoorlijk ver uitgewerkt, die door de commissie als zeer relevant worden gezien voor het opzetten van een systeem waarin het hbo en wo zich wel kan – en misschien wel ‘moet’ vinden. Een aantal ervan komt hier aan de orde. Waar relevant wordt door ons aangegeven waar mogelijk de Ad nadrukkelijk in beeld moet komen.

*Switchers*

In ons systeem wordt de propedeuse gezien voor het zich kunnen oriënteren op de studie en het vervolg. Er is wel een vorm van selectie (BSA) en verwijzing (wel doorgaan, maar met een andere opleiding), in te zetten van de kant van de onderwijsinstelling. Er kan en mag dus gewoon worden geswitcht, als een aspect van het stelsel, ook als dit leidt tot een langer verblijf in het hbo of wo. De commissie constateert dat dit niet wordt ‘afgedekt’ met een systeem waarbij elke student vier jaren bekostiging met zich meedraagt. Als deze student binnen de eigen instelling blijft, komen die vier jaren daar nog wel terecht. Mocht betrokkene echter overstappen naar een andere hogeschool om opnieuw met een bacheloropleiding starten, moet die instelling de studie zonder enige selectie of iets dergelijks volledig aanbieden. Maar men komt aldus op voorhand al een jaar tekort. De commissie vindt daarom dat hiervoor instellingen met relatief veel studenten die op die wijze ‘van buitenaf komen instromen’ en dus de ‘uitvallers’ van andere hogescholen opvangen, moeten worden gecompenseerd. Dat betekent wel een verschuiving in geldstromen van de overheid naar de instellingen. Hierover staat in het advies:

*Voor de toegankelijkheid en de grote arbeidsmarktbehoefte aan hoger opgeleiden, is het van groot belang om studenten die uitvallen of switchen te behouden voor het hoger onderwijs. Maar de instellingen die de grootste inspanningen leveren voor het opvangen van uitvallers en switchers, lopen nu bekostiging mis, omdat die per student beperkt is tot de nominale studieduur. Deze instellingen zouden hun inspanningen moeten terugzien in de bekostiging.*

De volgende opmerkingen zijn hierbij onder meer te plaatsen:

- In het advies wordt niet echt gesproken over de ‘diplomabonus’ die hogescholen krijgen als de student het bachelordiploma verwerft. Die kan ook een vorm van compensatie opleveren.
- In het verlengde daarvan: Het maakt wel wat uit of die overstapper bij die tweede instelling het diploma al dan niet behaalt, dus ook langer dan vier jaar ergens in het hoger onderwijs verblijft en vervolgens aan het eind ervan succesvol is.
- Een interessante situatie is uiteraard die waarbij iemand de bacheloropleiding doet, na twee jaar stopt of moet stoppen, en dan pas ergens anders opnieuw een studie gaat volgen. Deze persoon neemt nog maar twee jaren in de financiële knapzak mee. Omdat uitvallers na twee jaren ‘gewoon’ twee volle jaren inkomsten opleveren voor de oorspronkelijke instelling, zou wellicht moeten worden nagegaan of die student beter eigenlijk al na een jaar had kunnen switchen. Moet dit dan een ‘strafkorting’ opleveren als er geen goede verklaring is te geven?
- Nu met de Ad met een duur van twee jaren, kunnen er andere scenario’s ontstaan. Iemand die eerst een Bachelor probeert, na een jaar een Ad gaat doen en deze succesvol afrondt, gebruikt drie van de vier jaren bekostiging. Gaat de betrokkene daarna aan het werk, is er op zich geen probleem. Moeten echter hogescholen die deze studenten van andere instellingen zien binnenkomen en succesvol laten zijn, ook worden gecompenseerd?
- In het verlengde daarvan: Deze student heeft een hbo-opleiding afgerond. Pas in het geval na een tussenperiode van een aantal jaren gekozen wordt voor een bekostigde bacheloropleiding, komt naar voren dat het overheidsbudget vrijwel is uitgeput. Is dat een ‘uitgestelde switch’?
- Hoe om te gaan met iemand die een Ad-opleiding probeert, en na een jaar switcht naar een andere Ad-opleiding, elders te doen? Dit zal normaal gesproken drie jaren gaan duren, af te dekken door de beschikbaarheid van vier jaren overheidsgeld. Hoe daarmee om te gaan?

*Na de Ad naar de Bachelor: geen switch!*

Met de invoering van de Ad als zelfstandige opleiding, is het in formele zin zo dat iemand die met het diploma ervan overstapt naar een bacheloropleiding, niet als een switcher mag worden gezien.

Als de voorgeschiedenis van deze persoon geldelijke problemen oplevert voor de hogeschool die het resterende bachelorprogramma verzorgt, is dat inherent aan het systeem waarin Ad en Bachelor naast elkaar lopen. Er dient derhalve op korte termijn een gerichte discussie over die leerlijn en de wijze van bekostiging te worden gevoerd, dat is wel hartstikke duidelijk.

*Inspelen op leerlijnen, ook met omwegen...*

In dat opzicht is het goed om het volgende citaat te pakken uit het adviesrapport:

*In het CHEPS-onderzoek wordt voorgesteld om de nominale bekostigingsduur voor alle studenten te verlengen of om een parameter in te bouwen in het studentgebonden deel van de bekostiging. De commissie acht deze varianten ongericht, omdat de problematiek van uitval en switch zich vooral toespitst op (externe) switch tussen instellingen. Bovendien spoort de nominale bekostigingssystematiek instellingen aan studenten binnen de nominale studieduur te laten afstuderen. Vanuit het oogpunt van doelmatige besteding van overheidsmiddelen is dat een redelijke wens.*

Dat is een opmerkelijk standpunt, in een aantal opzichten. Men volgt dus niet de aanbeveling die is gedaan in een onderliggend onderzoek door het bureau CHEPS, om te kijken naar elementen van de structuur van het onderwijsstelsel die het studenten mogelijk maken om 'kronkelende' en dus mogelijk langere leerlijnen te volgen. Zij weten heus zelf ook wel dat ze eigenlijk een Ad in twee en een Bachelor in vier jaren moeten doen... want elk jaar extra studeren betekent extra kosten, een jaar korter op de arbeidsmarkt zijn en – van groot belang – een jaar langer schulden opbouwen (ook een aspect van de leenstelsel-discussie).

Daarom de volgende kanttekeningen:

- De commissie gaat er vanuit dat instellingen invloed hebben op het laten afstuderen in vier jaren als iemand vastloopt, een andere opleiding gaat doen of de studie enige tijd onderbreekt.
- Hoe dan om te gaan met experimenten die te maken hebben met flexstuderen en daarmee het betalen voor een aantal studiepunten, en die leiden tot meer dan vier jaren studie?
- Lijkt het eigenlijk ook op de regeling met het geven van een diplomabonus voor het behalen van de bachelorgraad? Die gaat niet naar de student maar naar de instelling...
- Betekent dit dat iemand die switcht, ook naar een opleiding in een andere sector, een programma moet worden aangeboden dat zodanig kort is dat de gehele leerlijn toch vier jaren lang blijft? Hoe ziet de commissie dit voor zich?
- En dan maar over de Ad: Hoe is dit alles te rijmen met de eigenheid van de Ad, zodanig dat iemand daar drie jaren over kan doen, en dan nog steeds de mogelijkheid heeft om daarna een Bachelor te gaan halen, inhoudelijk verwant maar ook in een andere hoek geïncorporeerd?

Het is begrijpelijk dat de commissie aangeeft dat dient te worden gestreefd naar een doelmatige besteding van de overheidsgelden. Maar om dan te stellen dat daaraan gekoppeld is het leggen van de verantwoordelijkheid bij de studenten en instellingen is vreemd – zeker met het gebruik van de zinsnede 'het laten afstuderen'.

Studenten mogen uitvallen, opnieuw beginnen, switchen, de Ad doen en daarna de Bachelor gaan halen... en daarbij gewoon een Ad, een Bachelor en een Master tegen het wettelijk collegegeld doen. Die zaken zitten nu ingebakken in de opzet van het hoger onderwijs.

Instellingen kunnen van alles doen aan begeleiding en het studeerbaar laten zijn van het programma, maar er zijn simpelweg verder geen maatregelen te nemen tegen studenten, zodanig dat ze 'gedwongen worden' alles eraan gaan doen om in de nominale tijd de studie af te ronden.

Als dit advies met die achtergrond wordt overgenomen, wordt het hoog tijd om een fundamentele discussie op te starten over het gehele systeem, de vormgeving en de wijze waarop studenten bezig kunnen en dan ook moeten zijn met hun opleiding.

*Onderzoek naar externe switchers*

Het advies kent dus de aanbeveling om te bezien of er een compensatie mogelijk is voor hogescholen die relatief veel switchers van buitenaf (moeten) opnemen en daaraan tekort komen. Daarover de volgende passage:

*De commissie stelt voor om per 2020 de vaste voet in percentages van universiteiten en hogescholen eenmalig te herijken, en adviseert om een periodieke herverdeling te overwegen naar instroom*

*van studenten van andere instellingen (bijvoorbeeld eens in de vier jaar). Uitvoering van deze maatregel vergt geen wetswijziging of aanpassing in de systemen bij DUO.*

Om die compensatie te bepalen – dus met een verschuiving in de geldstromen – kijkt men als nulmeting naar de situatie van een paar jaren geleden. Maar omdat er veel dynamiek in die studentenwisselingen kan zitten, moet periodiek een analyse plaatvinden om tot een rechtvaardige compensatie te komen. Echter, zoals eerder gemeld, er moet dan wel duidelijk zijn hoeveel de ontvangende hogescholen tekort komen, en welke scenario's daaraan ten grondslag liggen.

➤ **Onderzoek naar kosten, uitgaven en dus de gehele besteding**

Een onderwerp uit het adviesrapport dat niet kan worden genegeerd, is de aandacht die de commissie vraagt voor de algemene blik die op de bekostigingssystematiek dient te worden geworpen, met alle lastige vragen en dito consequenties van dien. Men vindt dat er nu zoveel verschillen zitten binnen het systeem als het gaat om de budgetten voor de individuele instellingen, met een soort 'scheefgroei', dat het hoog tijd is voor een nieuwe start om een eerlijkere benadering te krijgen.

Twee zaken die bij de onderbouwing van deze aanbeveling opvallen, zijn:

- Kennelijk is het beleid voor de financiële aanpak bij instellingen gebaseerd op: Er wordt uitgegeven wat er binnenkomt, dus niet door te kijken wat een opleiding qua verzorgen kost en waarom, hoeveel aan nieuwe ontwikkelingen is uit te geven op basis van de doelstellingen daarvoor, wat onderzoek aan geldelijke investeringen vraagt en wie daarmee belast worden en waarom, enz.
- Omdat deze aanpak wordt gehanteerd en de uitgaven aan de inkomsten worden gerelateerd, wordt verondersteld dat veel instellingen een behoorlijke pot met geld op een plank hebben staan, dus zonder dat er sprake is van een directe relatie met het verzorgde en te verzorgen onderwijs en daarmee samenhangende toekomstige ontwikkelingen – zodanig dat die pot in alle opzichten in een algemene zin te rechtvaardigen valt.

Dat zijn toch bijzonder opmerkelijke zaken, hier door ons van de politieke lading ontdaan. Het is uiteraard lastig om eerst te kijken wat het verzorgen van een opleiding kost en dan als het ware tegen de overheid te zeggen dat je daarvoor een budget wilt hebben. Faciliteiten verschillen per regio qua kosten, docenten hebben hun salarisschalen, managers en stafmedewerkers moeten ook hun plek hebben, en vervolgens is er de dynamiek bij het voortschrijden van de tijd. Studenten vallen meer of minder uit. Een bacheloropleiding kan straks te maken krijgen met een zij-instroom van mensen met een Ad, maar hoeveel dat er zullen zijn, daarvan is nog geen beeld te schetsen. Eenheidsworst, daarvan is zeker geen sprake, maar kennelijk denkt de commissie dat veel verschillen niet altijd goed verklaarbaar zijn.

De commissie legt zo tussen alle regels en constatering door ook een verband met de gelden die zijn vrijgekomen door de invoering van het leenstelsel (studievoorschot). Die moeten nu worden besteed door de instellingen. Maar als er geen duidelijk zicht is op de kosten van bepaalde activiteiten, zegt men, hoe weet je dan of er voldoende geld is en of daarmee ook de doelen kunnen worden behaald. Een standpunt dat leunt op 'als er meer geld is, kunnen we ook meer doen en dus meer kwaliteit leveren' wordt daarom als een wankele uitgangspositie gezien.

Derhalve pleit de commissie voor het laten uitvoeren van een breed onderzoek om na te gaan hoe de kostenstructuur binnen het hbo en wo is, en hoe het zit bij de instellingen. Dat kan inzicht opleveren in waar meer geld nodig is, en waar mogelijk wat minder. Een voorschot in het advies is het vermeerderen van het budget voor de technische universiteiten (en dus niet het hbo), met een sterke groei en met een noodzaak voor adequate apparatuur en ondersteunende faciliteiten. Het onderzoek, als dat gaat gebeuren, trekt ongetwijfeld erg veel overhoop. In het rapport staat de volgende passage als het gaat om de uitvoering en de onderbouwing van de uitkomsten:

*Uitvoering van een kostenonderzoek zou volgens de commissie moeten resulteren in een onderbouwing van de volgende zaken:*

- *actuele en toekomstige kosten van opleidingsgebieden (inclusief de verwevenheid met het onderzoek) en passende bekostigingsniveaus;*
- *een logische indeling van opleidingen over de diverse CROHO-onderdelen en naar bekostigingsniveaus;*

- *de relatieve omvang van de vaste kosten voor onderwijs en onderzoek, de mate waarin die verschilt per discipline en in hoeverre het onderzoekdeel zou moeten meebewegen met studentenomvang;*
- *instellingsspecifieke kosten, bijvoorbeeld voor infrastructuur, en huisvesting en de samenstelling van de studentenpopulatie.*

Dat houdt dus een diepgravende procedure in. Daarnaast wordt ook nog eens aanbevolen om periodiek te bezien of een en ander nog steeds klopt – net als bij de stromen switchers van de ene naar de andere hogeschool:

*De commissie adviseert een onafhankelijk kostenonderzoek als onderdeel van het hoger-onderwijsstelsel periodiek te herhalen, om de bekostiging en bekostigingsparameters actueel te houden.*

Het is afwachten wat de overheid hiervan gaat vinden. En nog belangrijker, wat de politiek hiermee gaat doen, met aanbevelingen en verzoeken aan de minister. Dat is dus afwachten, maar we hebben begrepen dat het overleg tussen de minister en de onderwijscommissie van de TK op hele korte termijn gaat plaatsvinden. Mogelijk dat de Ad ook nog wordt aangeroerd...

### **Plus...**

Voor degenen die van de details houden met betrekking tot het voorgestelde onderzoek – en dat zullen er binnen de instellingen en de landelijke koepels toch wel heel wat mensen zijn – geven we hier de passages uit het rapport met betrekking tot de vormgeving ervan. Dat betekent dus een aantal voorzetten richting de opzet en de opdracht aan een onderzoeksbureau.

De commissie noemt het ‘*Een rechtvaardig onderzoek*’. Dat betekent dat men in principe voor alle instellingen voor het hbo en wo dezelfde criteria gebruikt, met eenzelfde soort meetlat. Uiteraard kan bij nader inzoomen naar specifieke zaken worden gekeken, maar het betreft een algemeen geldend kader. Hieronder treft u de betreffende passages aan.

*De commissie acht het van belang het onderzoek te verrijken met een internationale benchmark.*

*Uitvoering van een kostenonderzoek is alleen zinvol als kosten met dezelfde verdeelsleutels worden toegerekend. Als eerste stap van het onderzoek dienen daarom afspraken te worden gemaakt met universiteiten en hogescholen over de te hanteren kostenfactoren en een kosten-toerekeningswijze op basis van werkelijke bedrijfsvoering (de werkelijke inzet van staf voor onderwijs en onderzoek, toerekening van benodigde technologie en materiële voorzieningen aan onderwijs en onderzoek, gehanteerde student-stafratio's in bachelor en master).*

*De commissie adviseert hierbij een balans te vinden tussen een te grofmazige aanpak op macro-niveau en een al te fijnmazige aanpak op het niveau van bijvoorbeeld alle opleidingen.*

*Denkbaar is een aanpak met een differentiatie naar sector, opleidingsgebied en studentenpopulatie, met daarbinnen afspraken over toerekening van kosten, met verdeelsleutels voor bijvoorbeeld student-stafratio's, verhouding in onderwijs- en onderzoekstaak per domein, toerekening van infrastructuur, laboratoria en huisvesting.*

*Verschillen kunnen worden geanalyseerd ten opzichte van bijv. het sectorgemiddelde of het gemiddelde van een opleidingsgebied. Vervolgens is een algemeen geaccepteerd kader met gewenste kwaliteitsnormen nodig om de uitkomsten van deze kostenonderbouwing te interpreteren.*

*De commissie denkt dat een degelijk kostenonderzoek, inclusief het proces van opdrachtverlening, binnen één tot anderhalf jaar moet kunnen worden afgerond. Aanpassingen in de bekostigingssystematiek, voortvloeiend uit de uitkomsten van het kostenonderzoek, zullen zeer waarschijnlijk wijziging van wet- en regelgeving vergen. Bijvoorbeeld bij wijzigingen van het aantal bekostigingsniveaus en van parameters in het verdeelmodel.*