



29 januari 2020

nummer 117

Uitgave van de Leido Academy, het thema-netwerk voor LevenLang Leren

Flexibiliteit in het hoger onderwijs: plannen en aandachtspunten Nou, dat levert een streng ontwikkelkader bij OCW op...

Hoog op de agenda's van bestuurders van allerlei hogescholen en wat universiteiten staat het flexibiliseren van opleidingen. Dat kan op allerlei manieren: kijken naar programma's en het geven van vrijstellingen, betalen per deel van een opleiding of per studiepoint, spreiden van het programma over meerdere jaren, werken met leeruitkomsten, betalen op basis van vouchers en via aangepaste bekostigingsmodellen, en zo zijn er nog wat meer scenario's te bedenken.

In dit nummer gaan we een aantal zaken onder de loep nemen, vooral omdat OCW heeft gemeend een voorschot op allerlei discussies te moeten nemen door het publiceren van een lijst met randvoorwaarden bij mogelijke nieuwe scenario's en daaraan te koppelen voorstellen.

Flexibiliseren in nodig

Voor de deeltijdse insteek met leeruitkomsten en vrijstellingen op basis van werk- en leerervaring bestaat veel belangstelling. Het aanbieden van het betalen per studiepoint is veel minder populair, ondanks recente oproepen door OCW om meer instellingen daarmee te laten werken. Toch blijft het lonken, het kunnen flexibiliseren van het hoger onderwijs, omdat we weten dat studenten gewoon niet meer de volle 100% van hun tijd aan een studie kunnen, willen en zullen besteden, om allerlei en zeer uiteenlopende redenen.

Rapporten en bekostiging aanpassen...

Daarom verschijnen er met enige regelmaat rapporten over onderzoeken naar modellen, gebaseerd op bestaande situaties in andere landen en experimenten die elders werden en worden uitgevoerd. Maar het betreft sowieso een flexibilisering van het bekostigde hoger onderwijs, wetende dat onder dezelfde wet- en regelgeving ook flink wat private hogescholen hun best doen om de doelgroepen te bedienen. Dat maakt het erg lastig wat betreft het voorkomen van een situatie waarbij mogelijkheden voor bekostigde instellingen leiden tot concurrentievervalsing en het gaan opereren op elkaars gebieden onder afwijkende omstandigheden en instrumenten.

VH en NRTO

Partijen als de Vereniging Hogescholen (VH) en de NRTO als branche-organisatie voor de private aanbieders gaan niet uit zichzelf met elkaar om tafel om het speelveld te verdelen. Beide partijen hebben hun eigen belangen, hoewel er instellingen zijn die privaat opereren en tegelijkertijd zijn gelieerd aan een bekostigde hogeschool. Vermenging van geldstromen dient zorgvuldig te worden vermeden, maar inhoudelijke afstemming en logistieke samenwerking zijn zaken die in allerlei situaties voor de hand liggen. Soms zijn die private instellingen ook nog eens lid van de NRTO, zorgend voor een 'pikante' vermenging bij de marktpartijen.

Level Playing Field: rol OCW

Als het gaat om het komen tot een 'level playing field' voor hogescholen die privaat dan wel bekostigd formele graden mogen aanbieden op basis van de wet voor het hoger onderwijs, is de overheid toch echt aan zet. Via OCW zal de leiding moeten worden genomen voor het zoeken naar meerdere vormen voor het flexibel programmeren van opleidingen en delen ervan.

Een hulpmiddel kan zijn het formeel in gebruik nemen van het NLQF, het Nederlandse raamwerk voor onderwijskwalificaties (de wetgeving staat in de steigers), want daarmee kunnen ook niet-formele scholingstrajecten en onderdelen van opleidingen worden gelinkt aan een bepaald niveau.

Om de discussie een zwiep mee te geven verscheen recent een brief van de Minister over het gaan komen tot een flexibel systeem, mede op basis van opgedane ervaringen en nog lopende experimenten. Het kader wordt daarin als het ware al geschetst aangezien OCW over de centen gaat. Het bekostigingssysteem moet wel beheersbaar en overzichtelijk blijven, zegt men. Als er geen concrete parameters beschikbaar zijn voor het verdelen van de budgetten op een ordentelijke wijze, gaat het controleren van de uitgaven en de verantwoording naar het parlement gierend uit de hand lopen.

Er wordt derhalve in de Kamerbrief een voorschot op de discussie genomen. Om te beginnen vermeld OCW de volgende reden hiervoor:

De bekostigingssystematiek aanpassen voor meer flexibele deelname is complex en ingrijpend. Uit de rapportage van CHEPS blijkt dat er veel aandachtspunten zijn in landen die werken of gewerkt hebben met vraagfinanciering of studiepuntbekostiging. Daarom zal ik, zoals ook aangekondigd in de Strategische Agenda, in 2020 onderzoeken of, en zo ja hoe, de bekostigingssystematiek moet worden aangepast om optimaal aan te sluiten op de beoogde flexibilisering in het hoger onderwijs, zodat de toegankelijkheid en deelname wordt vergroot.

Uitgangspunten

De toon is dus gezet. Er zijn allerlei vormen van flexibele deelname in andere landen te vinden, maar panklare oplossingen voor ons land zijn niet beschikbaar of zomaar even over te planten naar ons hoger onderwijs. Er zijn diverse aandachtspunten te destilleren uit de onderzoeken en die hebben na enige analyse een plek gekregen in een lijst met uitgangspunten vanuit OCW – zoals in de Kamerbrief wordt verwoord:

Bij het onderzoek naar en bij de uiteindelijke besluitvorming over een eventuele aanpassing van de bekostigingssystematiek met het oog op flexibilisering, zijn onder meer de volgende uitgangspunten van belang:

We lopen hier de uitgangspunten langs. Schrik niet van de lengte van de lijst en het toch hier en daar wel wat wollige taalgebruik. Maar anders gezegd: hoeveel ruimte is voor interpretatie, en dus voor discussie? We geven ons commentaar, voor wat die woorden waard zijn.

- *optimaal aansluiten bij de behoeften om op flexibele wijze te kunnen deelnemen aan opleidingen in het hoger onderwijs;*

Er zal dus kennelijk een uitgebreid onderzoek plaatsvinden onder alle mogelijke doelgroepen om na te gaan welke behoeften er zijn. Je mag dan ook niemand vergeten, als het nu eventjes kan. Vervolgens zijn de wensen te prioriteren, om een beeld te krijgen van de zaken die het eerste aan bod moeten komen. Het optimaal kunnen inspelen op alle behoeften valt domweg te vergeten, zo leert de praktijk.

Ook instellingen zelf moeten met een lijst van mogelijkheden komen, mede omdat ze op basis van de ervaringen in de afgelopen jaren best in staat zijn om voorstellen te formuleren. Laat het echter wel gebeuren op basis van praktische omstandigheden en dito uitvoerbaarheid.

- *bevorderen van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, met behoud van de toegankelijkheid qua prijs voor het individu;*

Kennelijk wordt hier bedoeld op de groepen die nu niet naar het hoger onderwijs gaan omdat ze vervolgens een contract moeten tekenen voor een heel jaar, en voor een complete studie. Dat kan zo zijn omdat ze zoiets niet aandurven, met kans op uitval en een hoop schulden. Maar er zijn ook jongeren, en zeker ouderen, die simpelweg willen volstaan met een deel van zo'n opleiding, passend bij hun wensen voor een baan resp. het kunnen bij- en omscholen. Ze kiezen bewust voor delen van een opleiding, voor specifieke eenheden, zonder van alles erbij en wat 'kennelijk' niet nodig is om een volgende stap te zetten, en toch ook een mooi salaris oplevert.

Die doelgroep bestaat uit mensen die straks selectief te werk gaan en alleen maar onderdelen doen en punten verzamelen vanuit het standpunt dat alles bij elkaar ook een sterk civiel en een mooi persoonlijk effect oplevert. Eigenlijk dus wat ze doen bij private aanbieders, maar dan in het bekostigde circuit.

De prijs moet vervolgens wel leuk zijn. Bij het nu flexibel studeren door het afnemen van een aantal punten dat lager is dan 60, moet een opslag van 15% worden betaald. Dat mag niet een hoger percentage of bedrag worden. Bij kleine hoeveelheden met een sterk gepersonaliseerd programma moet een bekostigde aanbieder derhalve geen disproportionele kosten voor de administratie en andere logistieke zaken in rekening brengen. Want anders leidt het uitsmeren van een opleiding over meerdere jaren toch tot veel meer kosten voor de student.

Wat overigens niet dient te worden vergeten is dat 'toegankelijkheid' gespiegeld moet worden met 'uitstroombelangrijkheid'. Je kunt op allerlei manieren iemand aan het hbo of wo laten beginnen, na iemand 21^{ste} jaar zelfs met alleen maar een toelatingsonderzoek, maar het gaat erom dat het een toegang betreft tot een leerweg die waarde heeft voor de persoon zelf en de kansen vergroot op het gaan zorgen voor een zinvol bestaan. Dat moet onder meer inhouden dat de toelating niet zomaar een proces is, maar het bieden van een portaal naar een waardevolle ladder naar boven.

Ook is de vraag gerechtvaardigd wat onder 'de prijs' moet worden geschaard. Gaat het alleen maar om het collegegeld, maar ook om allerlei bijkomende kosten? Maar op welke daarvan heeft de overheid invloed, zodanig dat ze laag kunnen worden gehouden? Een student kiest vaak toch ook zelf voor een studie 'ver weg van huis', voor het op kamers gaan, het maximaal lenen, het hebben van een baantje in plaats van een hobby, om maar wat te noemen. Wat past er allemaal in een normaal uitgavebudget van een gemiddelde student?

Dus laten we bezien hoe een voltijdse studie van tussen de twee en zes jaren (hbo, wo) zich verhoudt tot het 'terugverdienmodel' voor de volgende 45 jaren, voor zowel de overheid (belasting betalen e.d.) en de alumnus (inkomen, loopbaan en privé zaken die ook vaak niet in geld uit te drukken zijn).

- *beheersbaar houden van de extra administratieve lasten voor studenten, instellingen en DUO;*

We nemen aan dat het bij administratieve lasten voor studenten gaat om de kosten die voor het flexibiliseren extra moeten worden gemaakt door de instelling en de overheid – en (deels) zullen worden doorberekend. De overheid zal geen extra budget beschikbaar stellen voor de instellingen, omdat het een kostenpost betreft die sterk kan fluctueren en ook meebeweegt met de strategie van de instelling. Dus er zal, zoals nu, een maximum worden gesteld aan de bijkomende afhandelingskosten.

Het andere deel is voor rekening van de instelling, misschien op een andere wijze terug te verdienen, in een private setting (vermarkten van onderdelen, of zoiets). Denkend aan extra kosten die worden gemaakt, kom je wellicht ook terecht bij meer tijd voor roosteren, begeleiding, selectie, het maken van extra tentamens wellicht. En hoe om te gaan met de interne controle op deelname, want ja, niet betaald voor bepaalde onderdelen, dan mogen ze ook niet worden gevolgd. Of is dat toch niet te controleren – en daarom dus alles beperken tot het geen mogelijkheid bieden om deel te nemen aan toetsen, tentamens en examens?

Voor DUO is het moeilijk na te gaan, maar het beheren van meer flexibiliteit en meer controle op alle registratie, bijvoorbeeld met registers van punten die behaald zijn), zal zeker z'n tol eisen.

- *uitvoerbaarheid en organiseerbaarheid van zowel het onderwijs als de administratieve datastromen;*

Daarmee kom je ook weer bij het vorige uitgangspunt terecht, niet bij het geld maar de tijd, energie en veerkracht van een instelling. Kan de interne organisatie wel uit de voeten met wat de consequenties van een instellingsstrategie zijn? Roosters en allemaal anders, plannen van groepen en de benodigde docenten, het vormgeven van de begeleiding en het nemen van beslissingen voor een volgende tijdvak, noem maar op. Hoe lang blijven resultaten geldig, in welk tijdvak vallen de herkansingen, hoe lang mag je over een nominaal jaar doen, hoe let je op het geheel, hoe werkt in voorkomend geval een bepaalde compensatie, wat is dan de rol van een bindend studieadvies – om toch de focus op het diploma te hebben? Werk aan de winkel om goede gesprekken met 'de werkvloer' te hebben.

- *behoud van diplomagerichte deelname; flexibele deelname betreft alleen onderdelen van geaccrediteerde opleidingen hoger onderwijs;*

De hogeschool krijgt te maken met diverse type studenten, allemaal door elkaar heen. Je hebt degenen die nominaal studeren en anderen die onderdelen doen, ook nog eens met de wens om een ander tempo aan te houden. Uiteindelijk moeten beide groepen toch een diploma kunnen verwerven, zegt OCW. Hoe gaat het dan met minoren, keuzevakken, stages en zaken ook periodiek dienen te worden aangepast aan de eisen die de buitenwereld stelt. Kan bij een accreditatie nog wel een volledig beeld van 'de opleiding' worden verkregen? Wat gebeurt er als veel studenten, tevreden met wat ze hebben gedaan, de opleiding verlaten? Het is dan student-succes te noemen, maar wat zegt het over de kwaliteit van de opleiding als totaal en de samenhang?

Het gaan vermarkten van opleidingen kan een lastig probleem zijn. Het is heel aantrekkelijk om als opleiding mooie, actuele en relevante minoren te maken. Dat kunnen er best 'tig' zijn, want als je van een bacheloropleiding alle mogelijk in leerlijnen op te nemen onderwijseenheden neemt en daarvan de studiepunten bij elkaar optelt, kom je gegarandeerd (ver) boven de 240 uit. Minoren zijn mooi los aan te bieden, ook in het private circuit, omdat de ontwikkelkosten reeds zijn afgedekt in de publieke omgeving. Het uitgangspunt dat private activiteiten niet mogen doordringen in het publieke deel van een hogeschool is op papier helder, maar de praktijk kan zo weerbarstig zijn.

- *beheersbaar houden van de kosten voor de overheid;*

Het gaat de kosten die de overheid moet maken. Flexibilisering kan dus leiden tot andere systemen als het gaat om het doorsluizen naar de instellingen van de publieke gelden. Als die over meerdere jaren worden uitgesmeerd, gekoppeld gaan worden aan behaalde studiepunten (of punten die in een studiecontract staan, op zich een heel groot verschil) of behoren tot een deel van de bekostiging op basis van door de overheid te monitoren parameters en indicatoren... zal de overhead aan de kant van de ministeries sterk gaan stijgen. Dus dit betekent kijken naar de hoogte van het bedrag en tevens naar de mogelijkheid om scherp te krijgen wat wel en juist niet moet worden gemeten als het gaat om het flexibele deel. Dat kan alles bij elkaar een interessante exercitie worden.

- *waarborgen van de doelmatigheid van de besteding van publieke middelen en voorkomen dat contractactiviteiten het bekostigde onderwijs in worden getrokken;*

Dit ligt uiteraard voor de hand. De overheid zal blijven controleren of het doel de middelen heiligt oftewel dat de uitgaven een sterke relatie kennen met waarvoor ze bedoeld zijn. Ook betekent het dat er overbodige kostenposten mogen zijn, zolang dat alles ten goede komt aan het onderwijs, de scholing en de trainingen, om het zo maar even in te delen. De vraag is dus wel hoe de procedure voor het waarborgen van deze zaken het beste kan plaatsvinden.

Mooi geformuleerd: geen contractactiviteiten die het publiek bekostigde onderwijs in worden getrokken. Dat is een actieve formulering, dus er dienen allerlei bewuste handelingen aan ten grondslag liggen. Het lijkt erop dat de overheid geen vermenging van publieke en private gelden wil hebben, dat aanbieders ervan gescheiden entiteiten zijn en dat onderdelen van bekostigde opleidingen niet worden vermarkt.

Wat dan nog eventueel wel mag, dat wordt dus de volgende kwestie. Leermiddelen van bekostigde opleidingen gebruiken voor private scholingstrajecten, samenvoegen van groepen, lagere kosten doorberekenen, noem maar op. Het lijkt erop dat met het stimuleren van de flexibilisering de teugels op andere gebieden zullen moeten aangetrokken. De private aanbieders zullen dat simpelweg gaan eisen.

- *voldoen aan de Europese regelgeving ten aanzien van mededinging, in het licht van het speelveld publiek-privaat;*

Dit ligt in het verlengde van het vorige punt. Er ligt nu onder andere op tafel een stuk van de VSNU hierover (2019), een onderzoeksrapport van Berenschot (2016) en allerlei documenten van de overheid, maar die stammen uit een veel eerdere periode.

Ook hierbij zal dus eerst een update dienen plaats te vinden over van wel of niet mag of kan, om te voorkomen dat al in een vroeg stadium van de discussies elkaar als publiek en privaat in de haren vliegt.

- *flexibele deelname aan opleidingen hoger onderwijs wordt mogelijk gemaakt als aanvulling op de bestaande mogelijkheid om voltijds te studeren, je in te schrijven voor volledige studie jaren en deel te nemen aan het nominale onderwijsprogramma.*

Oei, een aandachtspunt met drie sub-punten. Dus dit even uiteenrafelen wat betreft het gaan flexibiliseren als aanvulling op het huidige systeem – dat op zich niet op de schop mag en zal gaan. Het worden extra mogelijkheden, zonder de huidige kernwaarden voor het verzorgen van opleidingen aan te tasten:

- Het wordt een aanvulling op het voltijdse onderwijs. Dus niet duaal, hoewel die variant is voortgekomen uit voltijd, eenzelfde benadering kent voor veel regels. Opmerkelijk. Deeltijd wordt ook nog niet genoemd, maar misschien heeft dit te maken met de lopende experimenten – en dat op basis daarvan nog specifieke maatregelen zullen worden genomen.
- De uitgangspositie voor het systeem is het inschrijven voor en deelnemen aan volledige studie jaren, dus voor 60 studiepunten per jaar. De flexibilisering zal daarop worden gebaseerd, dus misschien kijken naar semesters, trimesters, specifieke onderdelen, samenhangende onderwijsseenheden, noem maar op. Anders gezegd, het moet zo zijn dat alles wat flexibel wordt behaald, valt in te brengen voor het voltooien van de volledige opleiding.
- De hogeschool moet er te allen tijde voor zorgen dat er een programma met de nominale studieduur beschikbaar is en ook als zodanig wordt aangeboden. Er mag dus niet alleen maar, om een voorbeeld te geven, een Ad-opleiding van drie jaren (3 keer 40 punten) zijn. Iedereen moet de Ad in twee jaren kunnen behalen.

Vervolg

De Kamerbrief wordt afgesloten met een aankondiging betreffende het vervolg. Internationale voorbeelden vormen een inspiratiebron, voor de overleggen met alle relevante organisaties en stakeholders. Het vervolgonderzoek zal zich vooral richten op het variabele deel van de bekostiging van instellingen, dus nog steeds met een vast deel.

Hoe en wat een deel van het overheidsbudget kan worden besteed bij private instellingen is dan een punt van het onderzoeken waard. Want OCW wil wel naar dat speelveld met alle erkende hogescholen, maar zal daarvoor ook de angel uit de jarenlange animositeit tussen de bekostigde en private aanbieders moeten halen – en eerst vinden...

Deze uitgangspunten zullen, samen met de bevindingen in de inventarisatie over internationale voorbeelden en de resultaten van de genoemde experimenten, in het onderzoek worden meegenomen. In dat onderzoek wordt ook gezocht naar verdieping van de inzichten ten aanzien van de meest relevante internationale voorbeelden.

Uiteraard worden alle relevante partijen betrokken bij dit onderzoek. Het nadere onderzoek wordt benut om te kunnen bepalen wat een goede invulling is voor het variabele deel van de bekostiging van instellingen. Een belangrijke vraag hierbij is ook welke invulling past bij de ingezette koers naar meer samenwerking tussen instellingen en minder onderlinge concurrentie.