

# Het kostenvoordeel van de Open Universiteit nader bezien

Bij de besprekingen in dag- en weekbladen van de recent ingediende voorstellen tot oprichting van een Nederlandse Open Universiteit is herhaaldelijk gewezen op het verschil in kosten per student tussen het bestaande hoger onderwijs en de Open Universiteit. Ook de Commissie Voorbereiding Open Universiteit heeft in een bijlage bij de desbetreffende beleidsnotitie van de minister van Onderwijs en Wetenschappen een uitspraak in die richting gedaan:

„Bij 20.000 studenten zullen de gemiddelde exploitatiekosten per student ongeveer f. 4.000 bedragen in de Open Universiteit. (...) Dit bedrag moet vergeleken worden met de f. 11.000, f. 12.000 per student in vergelijkbare w.o.-studierichtingen en met de f. 6.000 tot f. 8.500 in het hbo” 1).

Hier wordt een kostenverschil tussen de Open Universiteit en het bestaande hoger onderwijs geconstateerd, dat er niet om liegt. Zijn deze kosten echter wel vergelijkbaar? Is het verschil werkelijk zo groot? Dit artikel, dat gebaseerd is op een uitvoeriger rapportage over dit onderwerp 2), beoogt een antwoord op deze vragen te geven.

## De onderwijskosten vergeleken

Laten wij allereerst de kosten per student exact vaststellen. De Commissie Voorbereiding Open Universiteit (CVOU) komt in haar eindrapport tot een bedrag van f. 4.150 per OU-student per jaar 3). De rijksbegroting voor Onderwijs en Wetenschappen noemt voor het bestaande hoger onderwijs bedragen die variëren van f. 8.600 per student per jaar (rechtsgeleerdheid) tot f. 11.800 per student per jaar (sociale wetenschappen).

Materieel gezien zijn deze bedragen slechts vergelijkbaar indien:

- bij beide soorten onderwijs de student jaarlijks evenveel „leert”;
- er per student een gelijke hoeveelheid onderzoek in begrepen is;
- er een gelijk „uitval”-patroon is (dat wil zeggen dat bij beide soorten instellingen er na x studiejaar een overeenkomstig percentage van het oorspronkelijke aantal studenten het volgen van het onderwijs voortijdig heeft gestaakt);
- er per student een gelijke hoeveelheid maatschappelijke dienstverlening in begrepen is.

Over het uitvalpatroon en de hoeveelheid maatschappelijke dienstverlening aan de Open Universiteit valt voorts nog weinig te zeggen. Over de jaarlijkse „productie” aan onderwijs en onderzoek per student kunnen wel reeds enige conclusies worden getrokken.

Laten wij allereerst een antwoord trachten te vinden op de vraag, of een OU-student jaarlijks evenveel kennis en vaardigheden verwerft als een WO-student. In het WO is een norm-studieprogramma van 5 cursusjaar van 1.600 uur elk en een gemiddelde studieduur (inschrijvingsduur) van 7 jaar niet ongebruikelijk. Dat betekent dat een WO-student jaarlijks gemiddeld 1.140 uur kennis en vaardigheden verwerft. De CVOU heeft een norm van 750 uur per jaar per OU-student voor ogen. Men kan bij het realiteitsgehalte van dergelijke normen vraagtekens stellen, maar

in elk geval kan men uit de onderlinge vergelijking van beide waarden de conclusie trekken dat een WO-student 1½ maal zoveel „normstudie-uren” behaalt als bij een OU-student jaarlijks het geval zal zijn.

Wat de productie van onderzoek betreft, kan uit het eindrapport van de CVOU na enig rekenwerk worden opgemaakt, dat per 100 personeelsleden van de Open Universiteit maximaal 3,6 manjaar onderzoek zal worden verricht. In het WO ligt dit op 30 à 35 manjaar per 100 personeelsleden. Dit betekent dat het WO ± tien maal zoveel onderzoek verricht (per 100 man) als de OU.

Een anderhalf maal hogere onderwijsproductie en een tien maal hogere onderzoekproductie noodzaken tot een forse correctie alvorens de kosten per student met elkaar kunnen worden vergeleken. Na wederom enig rekenwerk te hebben uitgevoerd kan men constateren dat 31% van de kosten per WO-student tot een gelijke hoeveelheid verworven kennis en vaardigheden leiden als 77% van de kosten per OU-student. Past men deze percentages toe op de eerdergenoemde kosten van beide soorten instellingen, dan kan men vaststellen dat de (nu wel vergelijkbare) onderwijskosten bij benadering gelijk zijn.

Op grond van de uitspraak van de CVOU, dat de OU-studenten cursussen waarvoor weinig belangstelling bestaat, aan het bestaande hoger onderwijs dienen te volgen, zou men zelfs kunnen constateren dat de Open Universiteit haar gemiddelde kosten per student laag kan houden door te profiteren van het brede pakket specialisatie- en afstudeerrichtingen van het bestaande wetenschappelijk onderwijs. Juist dit maakt het wetenschappelijk onderwijs duur ten opzichte van de Open Universiteit: het gaat om kleine aantallen studenten per cursus, waardoor de vaste kosten sterk doorwerken in de gemiddelde kosten: de kosten van hoogerleraren wegen hier zwaar; bovendien is het onderwijs in deze latere studiefase betrekkelijk arbeidsintensief.

Bedrijfseconomisch gezien blijkt de Open Universiteit derhalve geen, of slechts een zeer gering kostenvoordeel op te leveren ten opzichte van het bestaande hoger onderwijs. Er bestaat dan ook te weinig grond voor de stelling van de CVOU, dat de Open Universiteit de druk op het bestaande onderwijs kan wegnemen dank zij lagere onderwijskosten.

## De overheidsbijdrage aan studenten

Als wij het er over eens kunnen zijn dat de overheidsbijdragen aan beide soorten onderwijsinstellingen na normering ongeveer gelijk zijn, dan kunnen wij ons vervolgens

1) *De oprichting van een Open Universiteit in Nederland*. Beleidsnotitie van de minister van Onderwijs en Wetenschappen. Staatsuitgeverij, Den Haag, 1979, blz. 38.

2) K. D. J. M. van der Drift, *Het kostenvoordeel van de Open Universiteit nader bezien*, Bureau Onderzoek van Onderwijs, Rijksuniversiteit Leiden, memorandum 525-80, 1980 (dit memorandum wordt op aanvraag toegezonden; adres Boerhaavelaan 2, Leiden).

3) *De Nederlandse Open Universiteit*. Eindrapport van de Commissie Voorbereiding Open Universiteit (CVOU), Staatsuitgeverij, Den Haag, 1979.

afvragen in hoeverre open hoger onderwijs wellicht een maatschappelijk kosten/baten-voordeel met zich brengt. Is het de moeite waard om met de schaarse middelen een dergelijke nieuwe overheidsactiviteit te starten? Laten wij eerst de financiële kosten en baten bezien. Tot de kosten op nationaal niveau behoren:

- a. de directe overheidsbijdragen aan de instellingen zelf (zoals hiervoor besproken);
- b. de studietoelagen, kinderbijslaguitkeringen en fiscale aftrek van studiekosten;
- c. de inkomensderving.

Zeer globaal berekend blijkt de directe overheidsbijdrage aan een niet-verdienende student gemiddeld f. 4.600 per jaar te bedragen, tegenover f. 1.200 aan een werkende student. Indien aan het open hoger onderwijs overwegend werkende studenten resp. studenten gehuwd met een kostwinner studeren en aan het bestaande hoger onderwijs overwegend niet-werkende studenten, dan is hier sprake van een zeer aanzienlijk kostenvoordeel voor de Open Universiteit.

Vanzelfsprekend dienen ook deze bedragen weer te worden gerelateerd aan het aantal jaarlijks behaalde studie-uren in beide soorten instellingen, alvorens een onderlinge vergelijking mogelijk is. Bij een verhouding van 750 studie-uren in de OU tegen 1.140 studie-uren in het WO, bedraagt het voordeel in de directe bijdrage aan studenten voor de Open Universiteit een factor  $2\frac{1}{2}$ . Met andere woorden: *de OU-student spaart de gemeenschap door zich zelf grotere offers op te leggen.*

Zien wij binnen het beperkte bestek van dit artikel af van de produktieverliezen en de invloed die daarvan uitgaat op de hoogte van het nationaal produkt, dan zijn vervolgens de economische baten aan de orde. Uit vergelijkend onderzoek naar afgestudeerden van de Britse „Open University” en afgestudeerden van het „traditionele” hoger onderwijs aldaar, is gebleken dat de gemiddelde afstudeerleeftijd respectievelijk 37 en 22 jaar bedraagt. De periode, waarover de student een meerinkomen voortvloeiend uit zijn opleiding ontvangt (en waarin hij de maatschappij economisch gezien meer oplevert), is bij de OU derhalve één derde korter. Hieruit wordt geconcludeerd dat het *totale verdisconteerde meerinkomen van een „gewone” afgestudeerde van het hoger onderwijs altijd hoger ligt*, ongeacht de gehanteerde rentevoet. Bovendien twijfelt men eraan of de hogere inkomensverwachting van een OU-afgestudeerde wel wordt gerealiseerd, gezien de gedaalde mobiliteit van een 37-jarige op de arbeidsmarkt.

### Moet er open hoger onderwijs komen?

Men zou hiertegen echter kunnen inbrengen dat het

niet-financiële doel van de OU zwaarder behoort te wegen dan het economische doel. Met name zou dit dan moeten gelden voor het tweede-kansaspect van de Open Universiteit, dat beoogt de gelijkheid van kansen op onderwijs c.q. op optimale ontplooiing te vergroten. Ook met betrekking tot dit immateriële effect kan men uit onderzoek bij de Britse „Open University” concluderen dat open hoger onderwijs zeker *extra* kansen biedt aan degenen die daarvan niet eerder hebben kunnen profiteren, maar dat er in het algemeen weinig aanleiding is voor het optimisme dat hier te lande bestaat over de openheid van de Nederlandse Open Universiteit.

Een reden daarvoor zou kunnen zijn, dat degenen aan wie de Open Universiteit een tweede kans biedt, juist door de capaciteiten die hen geschikt maken voor hoger onderwijs, ook *zonder* dit onderwijs reeds maatschappelijk zijn vooruitgegaan. Hier zou men bijvoorbeeld het mavo-onderwijs voor volwassenen (de z.g. moeder-mavo's) tegenover kunnen stellen. Dergelijk onderwijs biedt een kans aan degenen die zonder de meest elementaire vorming nauwelijks een kans hebben op welke ontplooiing of vooruitgang dan ook.

Als de primaire beweegreden voor het oprichten van een Open Universiteit niet in financiële maar in tweede-kansoverwegingen is gelegen, dan zou men zich ernstig dienen te beraden op de vraag, of de schaarse, aan de OU te besteden middelen niet *een groter ontplooiingseffect opleveren indien zij zouden worden besteed aan het bieden van een tweede kans aan mensen aan de onderkant van de scholingsladder*. De kans is immers groot dat het merendeel van de OU-studenten behoort tot het toch al meer bevoorrechte deel van de bevolking: de centrale onderwijsvorm van de OU (zelfstudie met schriftelijk materiaal) vereist immers een zekere geletterdheid, een bepaalde manier van probleembenadering, doorzettingsvermogen en dergelijke.

Het parlement heeft reeds drie maal eerder de prioriteit bij het tweede-kansonderwijs op lager niveau gelegd: in het begin van de jaren zeventig, toen de ontwikkeling van een Open School van groter belang werd geacht dan die van een Open Universiteit; vervolgens bij de behandeling van de onderwijsbegroting voor 1978, toen de stormachtige groei van de moedermavo's diende te worden gefinancierd; en ten slotte bij de behandeling van de onderwijsbegroting voor 1980, toen een groot deel van de reserveringen voor de OU werd overgeheveld naar de Open School. Zal deze prioriteitskeuze veranderd blijken te zijn, wanneer het parlement binnenkort de definitieve beslissing over het al dan niet starten van een Open Universiteit gaat nemen?

K.D.J.M. van der Drift