

Verkeerde prikkels in het onderwijsbeleid

Het Ministerie van Onderwijs wil dat studenten meer doelmatig gebruik maken van hoger onderwijs. Het vorige week gepresenteerde ontwerp-HOOP bevat echter voorstellen voor de financiering van het hoger onderwijs, die dit voornemen frustreren.

In januari 1994 bereikten de instellingen voor hoger onderwijs, de studentenorganisatie en de minister van onderwijs een overeenkomst over de verdere ontwikkeling van het hoger onderwijs¹. Deze overeenkomst bestond uit twee hoofdpunten. Enerzijds zou de kwaliteit en de studeerbaarheid verbeteren; maatregelen hiertoe worden met ingang van het komende cursusjaar ingevoerd². Het andere hoofdpunt van de overeenkomst van januari 1994 is tot nu toe enigszins onderbelicht gebleven. Dat betrof een versterking van de differentiatie in de programma's van het hoger onderwijs, die zou bijdragen tot een verlaging van de gemiddelde verblijfsduur. In de overeenkomst wordt een reductie met 60.000 tot 80.000 studentjaren (meer dan 15% van de huidige verblijfsduur) nagestreefd. Dit betekent dus dat de meeste studenten in kortere tijd hun opleiding moeten afronden dan nu het geval is. Overigens erkent het Ministerie tegelijkertijd dat de beoogde produktiviteitsverhoging hogere kosten voor de instellingen met zich mee zal brengen. In de overeenkomst wordt de instellingen dan ook een verhoging van de inkomsten per studentjaar beloofd.

In het ontwerp-HOOP 1996 wordt dit in hoofdlijnen uitgewerkt³. Het voorstel is om de doorstroming van het vwo naar de universiteiten in te perken (20.000 studentjaren minder), het stapelen van hoger onderwijsopleidingen sterk af te remmen (14.000 studentjaren minder) en de mbo- en vwo-abituuriënten in het hbo slechts een cursusduur van drie in plaats van vier jaar te gunnen (20.000 studentjaren minder). Daarnaast wenst de minister een reductie van de verblijfsduur in het wo tot stand te brengen (16.000 studentjaren minder). Alles bij elkaar

zouden daarmee in het hoger onderwijs ruim 70.000 studentjaren worden bespaard.

Wat beweegt de instellingen en de studenten?

De meeste van bovenstaande maatregelen hebben de vorm van beperkingen van rechten. De minister kan deze maatregelen eenvoudig opleggen aan studenten en instellingen. Bij de reductie van de verblijfsduur gaat het echter om het gedrag van studenten en instellingen: het is de bedoeling dat studenten minder dan nu gebruik maken van hun rechten op hoger onderwijs en studiefinanciering, en dat de onderwijsinstellingen hen ook in staat stellen om sneller af te studeren. De vraag is dan: wat beweegt de instellingen en de studenten? In dit artikel richten we ons op financiële prikkels. Dat betekent niet dat wij van oordeel zijn dat het gedrag van instellingen en studenten uitsluitend bepaald wordt door financiële overwegingen. De interne cultuur van de instellingen en de immateriële baten van de studenten spelen ook een belangrijke rol⁴. Binnen de huidige bestuurlijke verhoudingen wordt de invloed van de overheid echter in belangrijke mate bepaald door de financiële sturing en de regelgeving met betrekking tot de kwaliteitszorg. Het is dan van belang dat de financiële sturing op zijn minst consistent is met de beledenen doelen.

Het ligt voor de hand dat de instellingen van hoger onderwijs

- zich verzekerd willen zien van een continue min of meer gelijkblijvende inkomstenstroom;
- de onzekerheden over die inkomsten zoveel mogelijk zullen trachten te reduceren, en daarom

- zo weinig mogelijk afwijkend gedrag zullen vertonen ten opzichte van andere instellingen en
- zoveel mogelijk interne conflicten trachten te vermijden door hun acties grondig te legitimeren⁵.

Voor studenten geldt, dat zelfs jaren van 'overscholing' rendement opleveren⁶. Daarom zullen studenten:

- hun rechten op studiefinanciering ondanks hoge financieringskosten zoveel mogelijk uitputten; en
- het voor hen hoogst haalbare academische kwalificatieniveau trachten te behalen.

De financiering van de instellingen

Universiteiten en hogescholen worden op verschillende manier bekostigd. De universiteiten krijgen van de rijksoverheid voor elke student die niet langer dan vier jaar in het hoger onderwijs verkeerd heeft, een jaarlijkse bijdrage van rond de f 6000. Daarboven krijgen de universiteiten voor elke student die de opleiding afrondt met een diploma nog eens een zelfde bedrag. Daarnaast ontvangen de universiteiten ook nog andere middelen voor onderzoek en onderwijs, maar die zijn niet direct gerelateerd aan de onderwijsproductie en worden daarom buiten beschouwing gelaten.

De hogescholen ontvangen van de rijksoverheid jaarlijks een iets hoger bedrag per student, maar ontvangen geen extra middelen bij het afstuderen. Het bedrag dat de hogescholen

1. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Tweede Kamer van 27 januari 1995.

2. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Eindrapport *Kwaliteit en studeerbaarheid*, juni 1995.

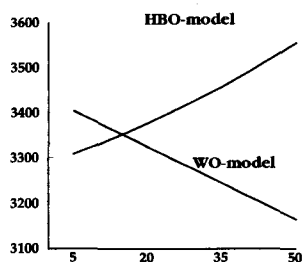
3. Het ontwerp-HOOP is een planningsdocument dat om de twee jaar bij het verschijnen van de Rijksbegroting wordt gepubliceerd. De minister van O C en W zet in dat document zijn beleidsvoornemens uiteen.

4. Zie bij voorbeeld G. de Jager, *Invloedrijke beelden: over paradigma's en hun invloed op de besturing van hogescholen*, proefschrift EUR, 1994.

5. Het idee hierachter is dat instellingen voor hoger onderwijs sterk afhankelijk zijn van de beeldvorming bij hun werknemers. Zie onder andere voor dit 'resource dependance framework' L.C.J. Goedegebuure, *Mergers in higher education*, proefschrift TUT, 1992.

6. H. Oosterbeek, *Essays on human capital theory*, proefschrift UvA, 1992.

Figuur 1. Totale opbrengsten voor hogescholen en universiteiten (verticaal) t.o.v. een percentage van de studenten dat één jaar korter studeert (horizontaal)



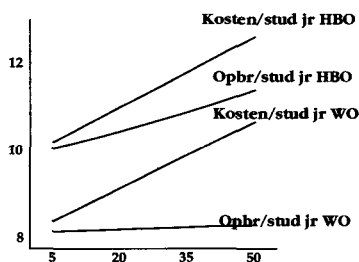
ontvangen wordt wel gecorrigeerd voor het rendement: als de studenten gemiddeld iets sneller afstuderen (of uitvallen) dan wordt dat bedrag hoger en in het omgekeerde geval iets lager.

Naast de bekostiging van de rijksoverheid ontvangen de instellingen ook collegegeld, dat jaarlijks bij inschrijving moet worden voldaan. De laatste jaren is het relatieve belang van het collegegeld voor de totale inkomsten van de instellingen sterk toegenomen. Binnen enkele jaren zullen deze inkomsten rond de 30% van de exploitatie dekken.

Voor universiteiten lijkt het op het eerste gezicht aantrekkelijk om studenten te stimuleren om hun opleiding binnen vier jaar af te ronden. Studenten worden immers na het vierde verblijfsjaar niet meer bekostigd. Daarbij worden echter een aantal zaken over het hoofd gezien. Ten eerste zijn er geen prikkels om uitvallers in korte tijd te selecteren; de eerste vier jaar ontvangen de instellingen ook geld voor studenten die hun opleiding afsluiten zonder diploma. Ten tweede betalen de studenten na hun vierde jaar nog steeds collegegeld, en deze inkomsten gaan een steeds groter deel van de exploitatie dekken. Voor het bekostigingsmodel van de hogescholen gelden vergelijkbare kanteekeningen. Op grond van simulaties met versnelde doorstroming is in figuur 1 het verband tussen snellere doorstroming en de inkomstenontwikkeling in beeld gebracht⁷. Hier blijkt dat in het hbo-model de totale opbrengsten toenemen bij snellere doorstroming, terwijl ze voor het wetenschappelijk onderwijs afnemen!

Voor een snellere doorstroming is echter veelal meer begeleiding nodig. Dat betekent dat de kosten die per studentjaar gemaakt moeten worden, zul-

Figuur 2. Kosten en opbrengsten per studentjaar voor hogescholen en universiteiten (vert.) t.o.v. een percentage van de studenten dat één jaar korter studeert (hor.)



len toenemen. In figuur 2 is hiermee rekening gehouden. Hierin worden de geschatte kosten afgezet tegen de opbrengsten per studentjaar. Dan blijkt dat voor zowel het hbo als het wo de kosten per studentjaar sneller stijgen dan de opbrengsten, zodat het voor instellingen zeer ongunstig is om geld uit te geven voor meer begeleiding ten einde de verblijfsduur te verkorten.

De reden hiervan is dat de bekostiging (inclusief collegegeld) in zeer sterke mate gekoppeld is aan het aantal studenten dat aan een instelling studeert. Naarmate studenten sneller studeren, zijn er gemiddeld minder studenten aan een instelling en dit leidt tot minder middelen. Binnen deze financieringsstructuur zal er vanuit de optiek van de instellingen weinig animo bestaan om de verblijfsduur te reduceren. Dit geldt het sterkste voor het wo, waar verkorting van de verblijfsduur zal leiden tot een daling van de totale inkomsten. Het is duidelijk dat het een instelling lastig zal vallen een voornemen tot capaciteits- of verblijfsduurreductie te legitimeren, als dat gepaard gaat met inkomstenderving en daarmee vrijwel automatisch tot verlies van werkgelegenheid.

Financiële effecten voor studenten

De toenemende kosten van studiefinanciering schijnen geen beletsel te vormen voor studenten om hun verblijfsduur te verlengen. Veel studenten zien aan het einde van hun opleiding nog mogelijkheden om hun curriculum te verbeteren door een paar extra cursussen te volgen. Als zij dat na het behalen van hun diploma zouden wensen te doen, dan zijn de kosten

hoger en is er geen studiefinanciering beschikbaar. Allerlei regelingen voor de tegemoetkoming van studiekosten zijn in de loop van de tijd afgebouwd. Voor studenten geldt 'nu of nooit'. Het is immers twijfelachtig of hun toekomstige werkgever bereid zal zijn de kosten van een voortgezette opleiding te vergoeden, zeker als die verdere opleiding weinig aansluiting biedt op de beroepspraktijk.

Een student die snel een diploma behaalt verspeelt zijn rechten op verdere studiefinanciering. Het is daarom begrijpelijk dat veel studenten het moment van afstuderen uitstellen om nog een paar aanvullende cursussen te doen. Zolang de structuur van de studiefinanciering gehandhaafd blijft, zal er daarom bij studenten weinig animo bestaan om de verblijfsduur te reduceren.

Drie manieren om de verblijfsduur te beperken

Uit deze summier analyse blijkt dat bekostiging, collegegeld en studiefinanciering gezamenlijk financiële effecten veroorzaken die niet bevorderlijk zijn voor het reduceren van de verblijfsduur. Wij besluiten dit artikel met een korte schets van de mogelijke alternatieven. Er zijn drie typen oplossingen: (1) aanvullende regelgeving met een beperking van de rechten op hoger onderwijs; (2) de bekostiging geheel via de student laten lopen; en (3) lichte aanpassingen van de huidige structuur met een grotere nadruk op output.

Beperking van rechten

De eerste oplossing regelt het verbruik van rechten op bekostigd onderwijs. Dat kan door de instellingen een bepaald produktievolume op te leggen en hen te ontmoedigen om meer studenten aan te trekken. Een soortgelijke stap heeft in Californië tot desastreuze gevolgen geleid voor de ontwikkeling van het hoger onderwijs⁸. Daar bleek een ontmoedigingsbeleid voor studenten om zich in te schrijven structurele effecten te hebben op de belangstelling voor hoger onderwijs.

7. Geïnteresseerden kunnen deze analyses verkrijgen bij het bureau van de HBO-Raad.

8. G. De Jager, Wat je niet moet doen bij forse bezuinigingen. Een leerzaam bezoek aan de California State Universities, verschijnt binnenkort in *Th&ma* 5, november 1995.

Toen men na enige jaren probeerde opnieuw meer studenten aan te trekken, bleek de belangstelling voor hoger onderwijs aanzienlijk gedaald te zijn.

Een andere manier om het verbruik te regelen is het beperken van de rechten op hoger onderwijs. In 1991 is door de minister voorgesteld om hbo-studenten die een mbo-vooropleiding hadden genoten, hun diploma in kortere tijd te laten halen dan de overige studenten. Omdat de maatregel een duidelijke beperking van het recht op hoger onderwijs met zich meebracht werd hij toen door de Tweede Kamer afgewezen.

Beide methoden hebben grote gevolgen voor de produktiestructuur van de instellingen. In de eerste methode wordt een bezuiniging gekoppeld aan een capaciteitsreductie en worden de instellingen verder 'met rust gelaten'⁹. In de tweede methode wordt de instellingen een andere produktiestructuur opgelegd. Er moeten twee verschillende programma's ontwikkeld worden: één voor mbo-abituariënten en één voor overige studenten.

In het concept-HOOP 1996 bewandelt de minister beide wegen tegelijk. Hij stelt voor om in het wo een capaciteitsbeperking in te voeren en om in het hbo de rechten op bekostigd hoger onderwijs voor vwo en mbo-abituariënten te beperken. Aan deze keuze kleven veel nadelen. Voor het wo dreigt zich een zelfde neerwaartse spiraal af te tekenen als zich in Californië heeft voorgedaan. De hbo-maatregel frustreert het zelf-regulerend vermogen van de hogescholen. De cursusduur-fixus belemmert de hogescholen om hun onderwijsaanbod efficiënt vorm te geven. Als de voorstellen van de minister werkelijkheid zouden worden zullen de hogescholen hun programma's slechts op één manier kunnen aanpassen, namelijk het aanbieden van drie- en vierjarige cursussen. In de praktijk is de behoefte aan differentiatie veel groter.

Bekostiging via de student

De tweede oplossing kent vele modaliteiten, waarbij het begrip voucher regelmatig opduikt. Recent zijn er vele publikaties over vouchers verschenen¹⁰. Van belang is dat studenten in staat worden gesteld de kosten van onderwijs en levensonderhoud op een adequate manier tegenover elkaar af te wegen. De instellingen zullen hun bij het programmeren van het on-

derwijs op de prijs/kwaliteit verhouding moeten letten. Zij moeten deze afstemmen op de vraag. Als bezwaren tegen deze oplossing worden veelal aangevoerd: de complexiteit, de onvoorspelbaarheid van de bestedingspatronen en de onvolledige informatie over de prijs/kwaliteit-verhouding.

Over de complexiteit kan men twisten. Het is echter onmiskenbaar dat de complexiteit van de huidige regelgeving zeer groot geworden is. Enige jaren geleden werd een centrale controle van de studievoortgang nog onuitvoerbaar geacht, nu vormt zij een regulier onderdeel van de financiële controle. Het argument van complexiteit heeft daarom voor de instellingen en de overheid aan waarde ingeboet. De onvoorspelbaarheid van de besteding van rechten is een vormgevingsprobleem. Verschillende auteurs hebben daar oplossingen voor aangedragen¹¹. De onvolledige informatie is een schijn-probleem. Dit argument impliceert immers dat de overheid of de gezamenlijke instellingen wel over zodanige informatie beschikken, dat gelijke bekostiging voor alle instellingen gelegitimeerd kan worden.

Deze relativeringen nemen niet weg dat implementatie van dit alternatief veel energie zal vergen. Het is de vraag of de actoren in het hoger onderwijs bereid zijn de noodzakelijke inspanning te leveren.

Aanpassing financiering instellingen

De derde oplossing vergt minder energie. Door kleine aanpassingen van de bekostiging (en retributie) en de studiefinanciering kunnen de voorwaarden worden geschapen die een ontwikkeling op langere termijn veilig stellen¹². Dat kan door de bekostiging en het collegegeld meer dan nu te koppelen aan het behalen van studieresultaten. Een dergelijk systeem kan eenvoudig gehouden worden door een bedrag uit te keren bij het behalen van 50% en 100% van de totale studielast. De prikkel voor studenten om zuinig met onderwijs om te gaan kan worden versterkt, door studenten die hun opleiding afronden voordat zij hun potentiële rechten op studiefinanciering hebben uitgeput recht te geven om de nog resterende rechten later te gebruiken voor een vervolgstudie.

De bekostiging van studiepunten, diploma's of andere prestaties in het hoger onderwijs brengt echter weer andere problemen met zich mee. Zon-

der effectieve kwaliteitsborging is het niet uit te sluiten dat de kwaliteit van de prestatie onder druk komt te staan, zodat een effectieve kwaliteitszorg noodzakelijk is. Dit maakt het noodzakelijk dat periodiek nagegaan wordt dat de opleidingen voldoen aan bepaalde minimum-eisen. De hogescholen hebben een dergelijk regime recent ook voorgesteld (zie voetnoot 12).

Een meer algemeen bezwaar tegen het eerste en het laatste alternatief is dat hiermee niets wezenlijk verandert aan de verhoudingen in het hoger onderwijs. Het sleutelen aan de huidige verhoudingen biedt wellicht enig perspectief voor de korte termijn. Het gevaar is echter aanwezig dat de reparatie van het huidige systeem tot uitstel leidt van de werkelijk noodzakelijke veranderingen.

De student moet meer dan nu de beschikking krijgen over de besteding van de bekostigde vraag naar hoger onderwijs. De instellingen zullen meer dan voorheen aandacht moeten geven aan de prijs/kwaliteit-verhouding. Deze verandering kan naar het oordeel van de auteurs het best werkstellend worden door het invoeren van bekostiging via de student. De ingrediënten voor een dergelijke ontwikkeling zijn nu voor handen. Het zou jammer zijn als die kans gemist wordt.

R. van Elderen, G. de Jager en M.F. Koeman

De eerste en de laatstgenoemde auteur zijn voorzitter van het college van bestuur van respectievelijk de Hogeschool Eindhoven en IJsseland. De als tweede genoemde auteur is senior beleidsmedewerker van de vereniging van hogescholen, de HBO-Raad.

9. 'Met rust laten' is slechts schijn, omdat de instellingen hun productiecapaciteit moeten terugbrengen. De ervaring in Californië (zie voorgaande voetnoot) leert dat dit tot zeer ondoelmatige produktiestructuren kan leiden.

10. Voor een overzicht zie H. Oosterbeek, *Onderwijs op maat geknipt. Een analyse van vouchers in het post-leerplichtig onderwijs*, Adviescentrum Opleidingsvraagstukken, Bunnik, 1995.

11. Zie bij voorbeeld N.H. Douben en J. Van Ravens, *Van onderwijsbekostiging naar leergelegenheidsbeleid*, ARO werkdokument nummer 24, juni 1995.

12. De voorstellen in deze paragraaf worden uitvoeriger behandeld in de beleidsnota *Hbo, sterk in ontwikkeling* van de HBO-raad, juli 1995.