

Strategische agenda hoger onderwijs

Op 23 november bracht minister Plasterk de Strategische Agenda Hoger Onderwijs uit:¹ de voorzet tot het vierjaarlijkse Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan. Op 14 december publiceerde hij vervolgens het officiële concept-HOOP 2008 (deel 1, 2 en 3), onder de titel *Het Hoogste Goed*.² Maar een paar dagen eerder discussieerde hij daarover met de Vaste Kamercommissie Onderwijs (10/12/2007). Het stenografisch verslag van deze bijeenkomst biedt een kijkje in de politieke keuken.³

Het belangrijkste voornemen uit de strategische agenda is volgens minister Plasterk: een *nieuwe bekostigingssystematiek* voor het hoger onderwijs. Tot nog toe lag er sterke nadruk op outputfinanciering (bij het HBO 87% en bij het WO 50%). Deze diplomabonus wordt teruggebracht tot 20% van de bekostiging. Voor de financiering van een onderwijsinstelling wordt het dus belangrijker hoeveel studenten zij bedient en minder belangrijk hoeveel gediplomeerden zij aflevert. De nieuwe bekostigingssystematiek betekent dat instellingen minder in de verleiding komen: a) om risicostudenten te weren door draconische selectie bij of na de poort en b) om het aantal gediplomeerden op te schroeven door verwaarlozing van de kwaliteit van de tentaminering en examinering. Hiermee krijgen bijvoorbeeld HBO-instellingen een financiële impuls om meer werk te maken van succesvolle doorstroom van HAVO en MBO naar HBO.

Een andere speerpunt van de strategische agenda is echter dat de dropout in de bachelor- en masteropleidingen omlaag moet: de uitval zou in 2014 gehalveerd moeten zijn! Om dat te bereiken krijgen de instellingen extra geld. Daarmee kunnen ze het studieproces beter ondersteunen. Het CDA bepleit in dat verband ook niveaudifferentiatie binnen het hoger onderwijs, zodat iedere student aan 'z'n trekken komt. Eén vorm van niveaudifferentiatie zit overigens al ingebakken in de bachelor-masterstructuur: minister Plasterk acht het niet bij voorbaat wenselijk dat alle gediplomeerden van de universitaire bacheloropleiding naar een masteropleiding doorstromen [*maar hij heeft nog niet de vraag geagendeerd aan welke eisen de curricula daartoe moeten voldoen: een arbeidsmarktkwalificerende minor, major of afstudeerrichting???*]. En binnen het HBO wordt met een soortgelijke vorm van niveaudifferentiatie geëxperimenteerd: de tweejarige Associate Degree naast de reguliere vierjarige bacheloropleiding en de Professional Master's Degree.

*Over het anti-uitvalbeleid gesproken, heb ik persoonlijk wat moeite met ongenueanceerde doelstellingen. In 1969 publiceerden Peter & Hull hun **Peter principle**. 'In a hierarchy every employee tends to rise to his level of incompetence'. Toegepast op het onderwijs: in een hiërarchisch onderwijsbestel zullen ambitieuze studenten netzolang doorstromen naar een naast-hogere opleiding totdat zij terecht zijn gekomen in een opleiding waarvoor ze ongeschikt zijn. Dus: het is erg als HAVO- of VWO-abituriënten geen kans zien om een bacheloropleiding te voltooien, maar het is niet erg als iemand na een arbeidsmarktkwalificerend bachelordiploma in de masteropleiding strandt. En evenmin is het erg als iemand na een arbeidsmarktkwalificerend MBO-diploma in de bacheloropleiding strandt. Maar in beide gevallen geldt natuurlijk: het is wél erg als de betrokkene in die naast-hogere opleiding strandt terwijl hij of zij daarvoor voldoende talenten heeft!*

*In dit verband heb ik nog een ander vraagje op mijn lever. In het kader van de Europese Lissabon-doelstellingen wil Nederland bevorderen dat op den duur 50% van het leeftijdscohort een diploma in het postsecundair onderwijs haalt. Maar het is me niet helemaal duidelijk of men daarbij aan het gehele **tertiaire** onderwijs denkt (dus inclusief de MBO-3 en MBO-4 diploma's), dan wel uitsluitend aan diploma's in het **hoger** onderwijs.*

We keren terug naar het overleg van de minister met de vaste kamercommissie. Vele punten hadden betrekking op de studiefinanciering, de collegegeldheffing en maatregelen om optimale studiekeuzes en optimale studievoortgang te bevorderen. In tabel I heb ik onderwerpen op een rijtje gezet die daarbij aan de orde plegen te komen. Kamerleden hadden moeite met Plasterks idee dat onderwijsinstellingen de mogelijkheid moeten krijgen om een ouderejaarsstudent uit de bacheloropleiding te verwijderen als hij of zij te weinig studiepunten haalt (c.f. I.8). Het Bindend Studieadvies (BSA) kan nu *uitsluitend tijdens het eerste studiejaar* worden gegeven als de student ongeschikt blijkt te zijn. Is een 'ouderejaars BSA' niet in strijd met het anti-uitvalbeleid? Plasterk beantwoordt deze vraag niet. Hij is van mening dat een 'ouderejaars BSA' meer het karakter van een welgemeend advies in een functioneringsgesprek zou moeten hebben: je bakt er niets van, zou je er niet beter aan doen de knoop door te hakken en te vertrekken? Zijn interpretatie verdraagt zich slecht met het idee van een *bindend* studieadvies. [*Mijn antwoord zou zijn: een 'ouderejaars BSA' kan wel een **preventieve** bijdrage aan het anti-uitvalbeleid leveren, maar de studieleiding mag de heenzending niet met ongeschiktheid motiveren; zij zal moeten aantonen dat de*

betrokkene nagenoeg geen studievoortgang heeft geboekt, dat zij van haar kant alles in het werk heeft gesteld om studievoortgang mogelijk te maken en dat het gebrek aan voortgang het gevolg is van een verwijtbaar gebrek aan ijver.] [En een alternatief antwoord zou kunnen zijn: heenzending is acceptabel bij een 'sterk studiecontract' (slaaggarantie met ijverclausule); als de student zich niet aan de ijverclausule houdt, wordt het contract ontbonden.]

Ter bevordering van levenslang leren, is de minister van plan de collegegeldverhoging voor studenten van dertig jaar en ouder (het zgn. instellingscollegegeld) ongedaan te maken. Stapelaars zijn wel het (hogere) instellingscollegegeld verschuldigd. In tegenstelling tot de voornemens in de strategische agenda bepleit de VVD-fractie invoering van het (hogere) instellingscollegegeld voor studenten die te lang over hun studie doen (c.f. I.7). De eventuele invoering van collegegelddifferentiatie (reguliere opleidingen versus topopleidingen; c.f. I.3) is nog niet van de baan.

Naar aanleiding van de ideeën over collegegelddifferentiatie vroeg de PvdA-fractie zich af, of men dan niet óók moet denken aan de mogelijkheid voor studenten om hun collegegeld terug te vragen als de studieleiding wanprestatie levert ("niet goed geld terug")? Minister Plasterk stond er niet bij voorbaat negatief tegenover. *[Mijn vragen: waarom alleen restitutie van collegegeld? De schade van de student kan veel groter zijn. Hij/zij heeft ook in boeken en studiematerialen geïnvesteerd. Hij/zij doet langer over de studie, wat tot hogere renteverplichtingen op de studielening leidt. En hoe zit 't met zijn/haar opportunity costs (gederfde inkomsten)? Maar het probleem is wat je onder wanprestatie verstaat. Gaat het om het niet-nakomen van de verwachtingen die met zoveel woorden in de studievoorlichting gewekt zijn? Of gaat het ook om eventuele inbreuk op beginselen van goed onderwijs en van goede examinering?]*

Zoals eerder aangekondigd, wordt het reguliere collegegeld (c.f. I.2) de komende jaren geleidelijk verhoogd met € 22 per jaar. Opgemerkt wordt dat deze verhoging bovenop de jaarlijkse inflatiecorrectie komt. Vele studenten zullen dus nog meer moeten lenen om hun studie tot een goed einde te brengen. De minister wil de afbetalingstermijn voor de studieschulden verlengen van 15 naar 25 jaar. De vaste kamercommissie staat daar kritisch tegenover, want daarmee zou ook de *kwijtscheldingsdatum* voor de resterende studieschuld (inclusief rente op rente) met tien jaar worden uitgesteld. Verder vragen verscheidene fracties aandacht voor de bijverdienregeling in de studiefinanciering (c.f. I.4): als je meer dan € 10.000 per jaar bijverdient, word je gekort op jestudiefinanciering en moet je je OV-jaarkaart terugbetalen. Dat laatste kan tot een forse inkomensval leiden. De minister zal kijken of aan dat laatste iets te doen valt, op budgettair-neutrale wijze.

Al met al betekent de collegegeldverhoging dat studenten harder moeten bloeden als ze vertraagd raken in hun studie (c.f. I.2). *[Ik vind het dan schrijnend dat de vaste kamercommissie geen aandacht heeft gevraagd voor het **tweevoudige** boetesysteem dat in het hoger onderwijs (en met name bij de universiteiten) ingang heeft gevonden. Vertraagde studenten worden dubbel gepakt. Enerzijds worden ze door de rijksoverheid beboet met het inmiddels fors opgelopen jaarlijkse collegegeld (c.f. I.2). En anderzijds legt de instelling daar nog een boete bovenop (c.f. I.6): door hun vertraging verspelen ze hun recht op passend onderwijs en ten gevolge daarvan raken ze nog méér vertraagd. Een voorbeeld van zo'n boete vindt men aan de Radboud Universiteit, die de regeling heeft ingevoerd dat studenten de eerder behaalde studiepunten verliezen als ze niet aan de gestelde studievoortgangsnormen voldoen. Een ander voorbeeld treft men bij de Universiteit Utrecht aan, waar studenten hun recht op herkansing verliezen als ze tijdens de cursus niet aan de gestelde inspanningsverplichtingen voldaan hebben. De vooronderstelling bij het hoge collegegeld is dat studenten passend onderwijs krijgen als ze hun collegegeld betaald hebben, maar deze vooronderstelling blijft onvervuld.]*

En toen kwam de Groen Links fractie nog met een kansloze suggestie: kunnen de universitaire bacheloropleidingen niet beter verlengd worden van drie naar vier jaar. *[Kansloos? De universitaire bacheloropleidingen hebben al lang en breed een vierjarige studieduur. Ze worden slechts voor drie jaar bekostigd, maar de gemiddelde student heeft vier jaar nodig om het diploma te halen, ook al studeert hij of zij full-time. De GL-suggestie had volgens mij moeten luiden: Minister, als u de uitval wilt beperken, zou u dan willen bevorderen dat de instellingen het curriculum zodanig inrichten dat de gemiddelde student het in drie jaar kan doorlopen en voltooien als hij/zij full-time studeert? Zou u willen bevorderen dat de NVAO daar beter op let bij haar accreditatie? De CDA-fractie had 't over niveaudifferentiatie, dat is prima, maar hoe staat u tegenover tempodifferentiatie? hoe staat u tegenover het idee dat curricula in drie snelheden worden aangeboden: een driejarig programma voor full-timers en een vierjarig pro-*

gramma voor studenten die slechts 30 uur per week beschikbaar hebben en een reguliere deeltijdopleiding van 20 uur per week?

Verder vind ik het jammer dat de strategische agenda te weinig aandacht schenkt aan het probleem van de zgn. informele deficiënties, zoals bijvoorbeeld de taal- en rekendeficiënties van aankomende PABO-studenten. De minister wil de mogelijkheden voor het afleggen van de taal- en rekentoets verruimen, maar het probleem zit dieper. Als een aankomende student een diploma heeft dat toegang geeft tot opleiding X, zal de ontvangende opleiding hem of haar idealiter **passend onderwijs** bieden, afgestemd op zijn (haar) feitelijke beginniveau. Dus niet alleen toetsfaciliteiten, maar ook een aangepast onderwijsprogramma. Misschien is het zelfs mogelijk een deel van de reguliere keuzeruimte van het curriculum voor het opheffen van informele deficiënties te reserveren, zodat de betrokkenen ook met studiepunten beloond worden; dit hoeft niet ten koste van Het Niveau van de opleiding te gaan, want in de meeste gevallen komen de betrokkenen niet alleen met Deficiënties binnen maar ook met extra Proficiënties.]

Tabel I: mogelijke incentives voor succesvol studeren

1. Profijtbeginsel (A): de deelnemer betaalt een hoge bijdrage in de kosten van een studieplaats in het hoger onderwijs (in de vorm van collegegeld), aangezien hij veel profijt heeft van het resulterende diploma; aldus wordt tevens bevorderd dat de potentiële deelnemer goed afweegt of het voor hem profijtelijk is een schaarse studieplaats te bezetten.
2. Profijtbeginsel (B): de deelnemer betaalt een hogere bijdrage in de kosten van een studieplaats naarmate hij deze studieplaats langer bezet houdt (het collegegeld bedraagt namelijk € 1538 *per verblijfsjaar*); de hoogte van de bijdrage is dus afhankelijk van de studieduur; aldus wordt bevorderd dat de deelnemer zorgvuldig gebruik maakt van de schaarse onderwijs- en examendiensten en hun studieduur niet onnodig verlengen; tevens wordt bevorderd dat hij jaarlijks goed afweegt of het voor hem profijtelijk is nog langer van die diensten gebruik te maken.
3. Profijtbeginsel (C): de deelnemer betaalt een hogere bijdrage in de kosten van een studieplaats naarmate de kostprijs van de jaarlijks geleverde onderwijs- en examendiensten hoger is; aldus wordt bevorderd dat de potentiële deelnemer goed afweegt of het voor hem profijtelijk is van deze 'duurdere' studieplaats gebruik te maken.
4. Draagkrachtbeginsel (ter gedeeltelijke compensatie van 1): deelnemers die te weinig andere inkomsten hebben, krijgen gedurende een (meestal vierjarige) periode een rijksbijdrage in hun reiskosten en kosten van levensonderhoud, mits hun deelname binnen tien jaar in een diploma resulteert (prestatiebeurs).
5. Diplomabonus: deelnemers krijgen een bonus als ze het diploma halen; zo kan de prestatiebeurs (4) ook worden opgevat als een bonus op het behalen van het diploma.
6. Boete op wanprestatie (A): deelnemers die (ten gevolge van vermeend gebrek aan ijver of geschiktheid) te weinig studievoortgang boeken, verliezen hun recht op passende onderwijs- en examenvoorzieningen, worden getroffen door gedwongen leegloop, moeten reeds met succes verrichte studietaken doubleren of verliezen zelfs reeds behaalde studiepunten; zij zijn evenwel nog steeds hetzelfde collegegeld (zie 2) verschuldigd als de andere deelnemers.
7. Boete op wanprestatie (B): deelnemers die (ten gevolge van vermeend gebrek aan ijver of geschiktheid) te weinig studievoortgang boeken, worden beboet met een verhoogd collegegeld; dat komt bovenop het boete-effect dat in 2 en 3 begrepen is.
8. Boete op wanprestatie (C): deelnemers die (ten gevolge van vermeend gebrek aan ijver of geschiktheid) te weinig studievoortgang boeken, worden door middel van een bindend studieadvies (BSA) uit de opleiding verwijderd.

Wes Holleman
weblog onderwijs 29-12-2007
www.onderwijsethiek.nl

¹ <http://www.minocw.nl/documenten/48054a.pdf>

² <http://www.minocw.nl/documenten/52658a.pdf>;
<http://www.minocw.nl/documenten/52658b.pdf>;
<http://www.minocw.nl/documenten/52658c.pdf>

³ http://www.tweedekamer.nl/images/OSV030-0708_tcm118-144652.doc