



12 maart 2019

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

TIJD VOOR NIEUW DENKEN OVER BEKOSTIGING WANT INVESTEREN DOOR HOGESCHOLEN IN DE Ad MAG BEST WORDEN BELOOND

- *Eerst apart kijken naar de gevolgen van een Ad-opleiding van meer dan 120 punten*
- Er komt scheefgroei in de bekostiging van het hbo
- Het huidige systeem doorgelicht op de consequenties van die scheefgroei
- Ad en B als 'communicerende' geldautomaten – en geef elkaar maar gewoon de schuld
- Ad + B is maximaal 6 jaar nominaal, terwijl de B alleen 4 jaar nominaal is – is dat straks normaal?
- Zij-instroom met de Ad bij een B: heeft de hogeschool daarvoor een strategie?
- In de bonus: geen Ad wel de B – maar wie is verantwoordelijk voor de kwaliteit?
- Vertraging in de Ad heeft consequenties voor de financiële huishouding van een hogeschool
- Nog maar weer eens: 1 x Ad + 1 x B mag wel, maar 2 x Ad mag niet tegen wettelijk collegegeld (ook als men na de tweede Ad voor de B instellingscollegegeld mag vragen)
- Gaat de Ad op termijn geld opleveren voor de overheid?

In de Annex:

Welke veranderingen zijn er onder meer in het verleden geweest als het gaat om het systeem voor de hbo-bekostiging...

➤ **Inleiding**

In de afgelopen jaren is het onderwerp in allerlei contexten voorbijgekomen: Wat betekent de invoering van de Ad-opleiding voor de overheidsbekostiging en de verschuivingen in de budgetten voor hogescholen? En in het verlengde daarvan: Wat zijn consequenties voor afleverende en ontvangende opleidingen?

Er is in onze nieuwsbrieven voortdurend gewezen op de gevolgen van het invoeren van een leerlijn met eerst de Ad en dan de Bachelor, naast de al veel langer bestaande ongedeelde route naar de Bachelor, en het daarmee samenhangend gedrag van studenten bij het maken van keuzes voor het behalen van een hbo-diploma.

Nu blijkt dat er ook vanuit 'het veld' steeds vaker kanttekeningen worden geplaatst bij het besluit van de overheid om bij de verzelfstandiging van de Ad geen aanpassingen in het systeem te plegen voor de bekostiging en daarmee samenhangende regelingen. OCW zegt dus eigenlijk tegen het hbo dat 'men het daarmee moet doen' of dan maar zelf naar oplossingen voor een financiële 'scheefgroei' dient te gaan zoeken.

Mogelijk dat de overheid nog niets in die richting heeft gedaan omdat er een commissie is ingesteld die kijkt naar de huidige bekostigingssystematiek. Op voorhand lijkt dat echter niet te mogen gaan leiden tot veranderingen in de algehele structuur, dus tot politiek gevoelige verschuivingen. Maar dat laat onverlet dat hierbij toch maar gewoon een poging wordt gedaan om stevige argumenten aan te voeren. Vervolgens moet die commissie maar zien wat zinvol is.

Omvang van een Ad-opleiding: mag meer dan 120 punten zijn... dus...

Voordat aan de analyse wordt begonnen, moet worden gewezen op een bepaling in de wet over de omvang van een Ad-opleiding – gezien de invloed daarvan op de komende discussies:

"Het instellingsbestuur kan bepalen dat een opleiding als bedoeld in het eerste lid een grotere studielast heeft dan 120 studiepunten...". De hier bedoelde opleiding is dus de Ad.

Omdat een opleiding in principe studeerbaar moet zijn, is in de wet opgenomen:

- 1 *De studielast van elke opleiding en elke onderwijseenheid wordt door het instellingsbestuur uitgedrukt in studiepunten. De studielast voor een studiejaar bedraagt zestig studiepunten. Zestig studiepunten is gelijk aan 1680 uren studie.*
- 2 *Een opleiding wordt zodanig ingericht dat een student in staat is het aantal studiepunten te behalen waarop de studielast voor een studiejaar gebaseerd is.*

Het ligt voor de hand dat een opleiding met 120 studiepunten in twee jaren wordt geprogrammeerd. Maar het wordt lastiger als er meer punten zijn. Op welk moment dient een derde inschrijving bij een hogeschool te worden gepleegd, om de opleiding studeerbaar te houden? Een omvang van 140 of 150 studiepunten is niet in twee leerjaren 'te proppen'. Er zal daarbij zeker sprake dienen te zijn van nominaal drie leerjaren, met het afstudeermoment aan het eind van januari.

Dat betekent in het algemeen dat deze student dient te wachten tot 1 september daaropvolgend, alvorens aan het resterend programma voor de Bachelor te kunnen beginnen. Mogelijk dat men daar toch alvast mee kan starten, als twee keer per jaar een cohort haalbaar is. Maar anders houdt dit in dat met de Ad in formele zin reeds drie van de vier bekostigde jaren (de teldatum is 1 oktober van een studiejaar) zijn opgesoupeerd.

In dit nummer van LeiDocument wordt in detail ingegaan op de consequenties van de invoering van de Ad op de verdeling van het overheidsbudget. Het is, kortweg gezegd, niet meer logisch dat bij een leerweg naar de Bachelor via de Ad elk van deze opleidingen elk twee jaren incasseert. Maar als een hogeschool besluit de Ad, om allerlei redenen (bijv. omdat de voorbereiding op de Ad-functie meer competenties dan normaal vraagt), drie inschrijvingsmomenten te laten kennen, is er sowieso geen ontkomen meer aan: Er is nog maar een jaar over voor de Bachelor.

We gaan dit scenario niet verder meenemen in onderstaande analyse, om een en ander niet nog lastiger te maken. In de praktijk is het zo dat alle Ad-opleidingen 120 punten kennen (in 2007 was er een keer een Ad met 150 punten...). Dus misschien is het wel een theoretisch probleem dat hier wordt aangekaart – iets dat in de eerste fase van de Ad al meerdere keren is gedaan.
Maar waarom staat deze mogelijkheid dan toch in de wet?

Toch nog even wat melden: Voor de wo-master mag men besluiten om er meer dan 60 punten aan te koppelen: 90 of 120. Op het moment dat deze opleiding door de NVAO wordt goedgekeurd, vindt er een bijpassende bekostiging plaats, dus voor 1,5 resp. 2 jaar. Maar een Master zit aan het eind van het traject, na de Bachelor – dus daarom is een dergelijke extra lengte geen probleem. Voor de Ad is dit niet het geval. De Ad is een schakel in het systeem en die positie heeft invloed op de mogelijkheden voor de Bachelor.

Betekent dit dat als een hogeschool een Ad krijgt goedgekeurd met 150 punten, de overheid de bekostiging voor het traject Ad-B aanpast en met een jaar verlengt?

Theorie en praktijk. Maar de wet moet wel alles afdekken.

➤ **Huidige systeem**

Het systeem dat nu wordt gebruikt voor het bekostigde hbo laat zich in hoofdlijnen – dus afgezien van specifieke situaties - als volgt beschrijven:

De overheid betaalt...

- De overheid bekostigt een student (voltijd, deeltijd, duaal) voor maximaal vier (studie)jaren waarin deze formeel bij een bekostigde hogeschool staat ingeschreven.
- Het maakt daarbij niet uit of het de Ad of de Bachelor betreft, als het maar gaat om de status van het student-zijn.
- Echter, een student die het Ad-diploma bezit, daar minder dan 4 jaren over heeft gedaan, en vervolgens nog een andere Ad-opleiding wil gaan doen, wordt niet door de overheid bekostigd. De hogeschool van die volgende Ad dient formeel instellingscollegegeld te vragen.
- Daarentegen is het zo dat een student die de Ad heeft afgerond en zich inschrijft voor een bacheloropleiding, bekostiging voor de hogeschool oplevert zolang het aantal inschrijvingsjaren van deze persoon niet vijf of meer bedraagt. In het vijfde jaar en de jaren erna ontvangt de hogeschool via de student alleen nog maar het wettelijk collegegeld (en geen instellingscollegegeld).

- De hogeschool ontvangt voor een student die het bachelordiploma behaalt, een extra jaar aan bekostiging, de zgn. diplomabonus. Die is niet afhankelijk van de gevolgde route, via de Ad (mogelijk bij een andere hogeschool behaald) dan wel een ongedeelde vierjarige opleiding. Tegenover het behalen van het Ad-diploma staat geen bonus voor de hogeschool.

De student betaalt...

- De student betaalt in principe het wettelijk collegegeld voor de eerste Ad en de eerste Bachelor. De overheid ziet dit als een 'eigen bijdrage' van de student in de financiering van het hbo. Daarbij is sinds kort de hoogte van het collegegeld voor het eerste inschrijvingsjaar de helft van het bedrag voor de volgende jaren.
- Als de student na een Ad een tweede Ad gaat doen, betaalt deze geen wettelijk maar instellingscollegegeld. De hogeschool mag, binnen bepaalde grenzen, de hoogte hiervan zelf vaststellen.
- De student die de bacheloropleiding afrondt in vier of minder jaren en daarmee geen langstudeerder wordt – en dus geen extra kosten met zich meebrengt voor de hogeschool – ziet dit niet zelf terug op een of andere manier. De bonus voor het op tijd afstuderen van de student gaat naar de hogeschool.

➤ **Doorkijkjes in dat systeem**

Als je naar het systeem kijkt, zo op tafel liggende, zijn er allerlei kanttekeningen bij de plaatsen. We schetsen een paar situaties, om te laten zien dat allerlei opmerkelijke doorkijkjes binnen het stelsel zijn aan te treffen.

- Een student die uiteindelijk uitvalt, heeft de hogeschool dan wel hogescholen waar deze stond ingeschreven, een bekostiging opgeleverd voor de jaren die hij/zij heeft doorgebracht bij de hogeschool. Dat betekent dat een student die twee jaren over het eerste jaar doet en deze periode goed afrondt om vervolgens weg te gaan, in ieder geval geen verlies oplevert (uitgaven gelijk aan de inkomsten – ervan uitgaande dat hij/zij ook gewoon heeft meegedaan aan onderwijseenheden van jaar twee, naast het voldoen aan de eisen van jaar 1).
- Een student die de Ad doet en deze afrondt in drie jaren, levert ook drie jaren aan bekostiging op terwijl in het algemeen de uitgaven voor het onderwijs twee jaren zullen betreffen. Het gaat om die twee 'volledige' jaren, aangevuld met onderwijs in de 'uitloop' waarbij de studenten kunnen aanschuiven bij reguliere groepen van de Ad-opleiding (beperkte marginale kosten).
- Als de Ad niet na twee jaren door een student is afgerond, ontvangt de opleiding – als hij/zij gewoon doorgaat met studeren - in de jaren daarna elk jaar het wettelijk collegegeld van de student en nog twee jaren overheidsbekostiging. Daar tegenover staan marginale kosten, voor de onderwijseenheden die nog moeten worden ingehaald.
Het kan zijn dat de student alvast met het resterende programma voor de Bachelor wil en mag beginnen, maar die optie is onder meer afhankelijk van de regeling hiervoor en de bereidheid van de ontvangende bacheloropleiding. Als het op die manier kan, is het mogelijk om als ontvangende bacheloropleiding de kosten te beperken – als die student na de Ad daadwerkelijk doorstroomt.
Wel moet worden bekeken hoe de inkomsten worden verdeeld omdat in dit geval sprake is van twee inschrijvingen. Er zal moeten worden vastgesteld wat de eerste inschrijving is, dus wat het geld van de overheid oplevert.
- Als de Bachelor na vier jaren nog niet is behaald door een student die de ongedeelde vierjarige route volgt, ontvangt deze opleiding in de jaren daarna elk jaar wel het wettelijk collegegeld van de student maar geen overheidsbekostiging meer.
- De compensatie voor een vertraging in een Ad-opleiding is in ieder geval twee jaren lang 100% van het bedrag in de eerste twee jaren.
- De compensatie voor de vertraging in een bacheloropleiding is beperkt tot het wettelijk collegegeld (ongeveer 25% van de inkomsten voor de eerste vier jaren), eventueel aangevuld met de diplomabonus van een jaar als de opleiding succesvol wordt afgerond. Dat is een duidelijk verschil met de situatie bij de Ad.

➤ **Maar er is meer aan de hand...**

Het bezien van het systeem en dit soort gevolgen bij de inbedding van de Ad, betekent dat met de groei van de Ad in het achterhoofd er toch anders met die doorkijkjes dient te worden omgegaan.

Het kan niet meer dat er wordt gesteld, net als toen met de aanpassingen in de vergoeding voor de deeltijdse opleidingen aan het eind van de vorige eeuw (zie de annex), dat het effect op korte termijn nihil is en ook op de langere termijn zal blijven.

Tevens wordt met het huidige systeem onrecht gedaan aan de inspanningen van de hogescholen die veel met de Ad doen en verder willen gaan doen. Ze zullen het gaan merken als Ad'ers verder willen gaan studeren voor de Bachelor. Maar het zal vooral z'n uitwerking hebben op de hogescholen die juist niet opteren voor de Ad in hun aanbod, als ze worden geconfronteerd met veel instromende studenten met een Ad-diploma.

Het is vergelijkbaar met de situatie waarbij studenten die weer willen gaan studeren, een verleden in het ho hebben en derhalve vrijwel geen bekostiging opleveren. De Ad'ers komen ook naar de Bachelor met een hbo-verleden, vaak met een directe doorstroom, maar er zullen in de toekomst steeds meer studenten zijn die pas later besluiten een Bachelor te gaan doen.

Het aantal Ad'ers dat in de afgelopen jaren is doorgestroomd naar een programma in de Bachelor en dat nu daarvoor opteert, is relatief klein geweest ten opzichte van de groepen waarin ze als Bachelor terechtkomen. Daarmee was de noodzaak om extra groepen te formeren vaak niet aanwezig. Ook konden ze verspreid over diverse opleidingen binnenkomen – en dat is op dit moment ook de situatie.

Maar nu er meer Ad'ers komen en de Ad in combinatie met een tweejarige aanvulling voor de Bachelor meer en meer zal worden aangeprezen (en door de ouders als een mooie aanpak zal worden gezien) als een prima alternatief voor de ongedeelde vierjarige bachelorroute, gaat de inhoudelijke doorstroom van Ad naar Bachelor aanzwellen. Dat betekent dat er meer en meer extra groepen in de Bachelor moeten worden gemaakt.

Misschien kan het leiden tot een eigen afstudeerrichting die voortbouwt op het Ad-programma. Daarvoor moeten kosten worden gemaakt, niet meer marginaal als voorheen - en ook duidelijk zichtbaar.

➤ **Financieel beleid voor de Bachelor met instromende Ad'ers**

Om maar eens te beginnen en discussies aan te zwengelen, lijkt het derhalve tijd te worden dat directeuren bij hogescholen die de financiële afdeling onder hun hoede hebben, zich buigen over de consequenties van de opkomst van de Ad, ook als de Ad bij hun instelling geen speerpunt is. Wellicht dat men vervolgens samen in het hbo tot de conclusie komt dat er moet worden aangeklopt bij de overheid.

Ze kunnen mogelijk gaan vertellen dat er nog wel sprake is van een totaal-bedrag voor het hbo, maar dat op termijn of de kosten toch hoger zullen gaan worden (langere routes) en/of dient te worden gekeken naar de verschuivingen in de inkomsten voor hogescholen (verschillende lengtes van opleidingen) en/of dat er meer ruimte in het onderwijsschema nodig is om alle studenten te kunnen bedienen (meer groepen in de laatste jaren van de Bachelor).

Laten we dit even toelichten.

➤ Bij de Ad als zelfstandige opleiding zullen degenen die vertraging oplopen in de studie, niet zo snel het bijltje erbij neer gaan gooien. In ieder geval zal het minder snel gebeuren vergeleken met degenen die in de Bachelor vastlopen, het na twee jaar voor gezien houden dan wel dat simpelweg moeten doen op basis van een bindend negatief studieadvies. Er zullen derhalve meer studenten komen die drie jaren studeren en een hbo-diploma verwerven, iets waarop een vastlopende Bachelor geen zicht heeft¹.

Indien deze Ad'er door wil gaan met de Bachelor – en waarom niet – lijkt dit op voorhand veelal te leiden tot een studietijd van 5 jaren². Dat is derhalve een situatie die inherent is aan het invoeren van een parallelle leerlijn met de Ad – en die totaal niet is ingevoerd om studies te

¹ Deze uitvaller kan natuurlijk altijd zich inschrijven voor een verwante Ad, en daar proberen in een jaar dit diploma te behalen. Ook dan is er sprake van een studietijd van drie jaren.

² Als de vertraging zeer beperkt is, kan er dus – zoals gemeld – door de opleidingen worden afgesproken dat de student ook alvast met de Bachelor mag beginnen – en dus de eerste 60 punten van het resterende Bachelorprogramma doet en tevens de Ad afrondt. Op die wijze kan de studietijd beperkt blijven tot vier jaren.

verkorten. Met andere woorden: er moet simpelweg rekening worden gehouden met mogelijke vertraging of een andere vorm van studiegedrag als er meerdere opleidingen en dito leerlijnen komen, en die tot eenzelfde doel kunnen leiden.

Dat kan inhouden dat het aantal studenten dat een studie volgt binnen het hbo ten gevolge daarvan zal stijgen. Zoiets past in die zin niet meer bij de gedachte dat een bekostiging van vier jaren voldoende is. Dat aantal is afgeleid van vier jaren in nominale zin voor de hbo-bachelor.

- Dat wil zeggen dat het tot nu toe logisch was om te denken: vier jaren is prima voor het hbo want de Bachelor is vier jaar en normaal gesproken zal men wel bij dezelfde hogeschool en binnen dezelfde opleiding blijven studeren. Idem voor het wo, met drie jaren voor de Bachelor en een jaar (of meer, afhankelijk van het aantal studiepunten, maar dan gaat de bekostiging mee) voor de Master. Maar bij het wetenschappelijk onderwijs is door de harde knip het doorgaan bij dezelfde universiteit geen logische gang van zaken meer. Echter, het betreft in die onderwijssector nog wel steeds een zgn. verticale doorloop binnen het onderwijsraamwerk, dus op zich is er dan niet zoveel aan de hand.

Maar voor het hbo betekent het niet automatisch dat de bekostiging keurig over de Ad en de Bachelor wordt verdeeld, dus twee jaren voor elke opleiding. Nog erger, ze zitten hierbij elkaar in het financiële vaarwater, met communicerende geldvaten. Als een Ad'er drie jaar over de studie doet, blijft er slechts een jaar voor het (minimaal twee jaar durende) resterende programma voor de Bachelor over (los van de diplomabonus).

De omgekeerde situatie zal vrijwel niet voorkomen, dus een jaar doen over de Ad-opleiding en dan drie jaren overhouden voor de Bachelor (tenzij een student na het eerste leerjaar van de Ad overstapt naar de Bachelor, maar ja, waarom zou iemand dat doen, zonder Ad-diploma?).

Binnen dezelfde hogeschool kan dit nog worden opgevangen, door geld van de Ad dat binnenkomt voor het derde Ad-inschrijvingsjaar (en waarbij de kosten voor de Ad-opleiding zelf in dat geval marginaal kunnen zijn) over te hevelen naar de bacheloropleiding die daarmee inhoudelijk verwant is. Maar dat gaat niet werken als de Ad'er overstapt naar een andere hogeschool of als de student aan het werk gaat (maar mogelijk dat het CvB dit gewoon als structurele interne cross-financiering verordonneert, want ja, men zal toch wel wat moeten doen...).

- Door de groei van het aantal Ad-studenten en daarmee mogelijk minder – op termijn – voor de bacheloropleidingen, zal het voor de Bachelor lastiger worden om in te schatten hoeveel studenten er in de hoofdfase en dan mede voor het resterende programma voor de Ad'ers zullen zijn. Het aantal is dan gebaseerd op:
 - Degenen die komen uit het tweede leerjaar (d.w.z. de eerste 60 punten in ieder geval behaald, plus een aantal studiepunten van het eerste deel van de hoofdfase).
 - Ad-gediplomeerden, direct doorgaand voor de Bachelor.
 - Idem, maar dan mogelijk met een onderbreking van een aantal jaren.

Deze stromen kunnen leiden tot sterke fluctuaties in de behoefte aan groepen - als deze moeten worden geformeerd voor bepaalde onderwijseenheden.

Dit alles bij elkaar kan zonder meer aanleiding zijn om te bezien hoe op basis van ervaringen en toekomstige ontwikkelingen daarmee valt om te gaan, en mogelijk te ontdekken wat de geldelijke consequenties kunnen zijn.

Terzijde: daling ingeschreven studenten per bekostigd jaar

Het aantal studenten zal met de groei van de Ad sterk kunnen gaan dalen. Daarover is ruim een jaar geleden al een aparte nieuwsbrief gemaakt. Nog even de cruciale zaken eruit vermeld, met een aantal getallen die uiteraard niet voor alle hogescholen zullen gelden, maar het gaat om het beeld.

De percentages zijn op zich fictief, maar wel gebaseerd op statistieken van de afgelopen jaar en de ervaringen die zijn opgedaan met de Ad.

- Als de instroom vanuit het mbo in het hbo 40% van de gehele instroom is en straks 75% voor een Ad kiest, gaat dus 30% naar de Ad en 10% naar de Bachelor.

- Als van de geslaagde Ad'ers 50% direct doorgaat naar een Bachelor³, betekent dit dat van die 30% die de Ad ging doen, 15% terugkeert in de Bachelor. De andere 15% gaat naar de arbeidsmarkt.
- De Bachelor verliest dus 30% van de instroom in het eerste leerjaar en wordt daarvoor later voor de helft gecompenseerd via een zij-instroom in de hoofdfase.
- Daarmee wordt het aantal studenten, trendsgewijs, 15% lager binnen de Bachelor.
- Als het gaat om het totaal aantal studenten, dus Ad en Bachelor samen, leidt dit tot een ongewijzigde situatie voor de aantallen in de eerste twee jaren, maar tot minder ingeschreven studenten in totaal voor de hogeschool.
- Daarnaast mag rekening worden gehouden met het effect van de verschuiving van de Bachelor naar de Ad op het aantal studenten dat uitvalt in de Bachelor resp. de Bachelor in vijf of meer jaren afrondt. Het eerste aantal zal mogelijk minder worden (betere keuze gemaakt nl. voor de Ad) en het tweede aantal ook, dus minder langstudeerders. Deze worden wel meegeteld voor het aantal ingeschreven hbo-studenten maar leveren alleen het wettelijk collegegeld op. Een voorzichtige inschatting die een jaar geleden werd gemaakt, is dat er daardoor in de Bachelor zo'n 10% minder studenten zullen staan ingeschreven, over een aantal jaren.
- Bij elkaar dus een daling van het aantal ingeschreven studenten met zo'n 25%, straks in vergelijking met nu.

De vraag is natuurlijk wel wat die Ad'ers die aan het werk zijn gegaan, in de jaren erna gaan doen. Een aantal ervan zal opteren voor een Bachelor, maar dan wel in een deeltijdse of daaraan gekoppelde duale vorm – en als de werkgever wil betalen voor meer maatwerk en flexibiliteit, kan de keuze worden gemaakt voor een private hogeschool⁴.

➤ **Punten om zich in ieder geval op te richten qua budgettering**

Gelet op de bovenstaande zaken, is het wellicht handig een aantal zaken op een rijtje te zetten die de komende tijd aandacht verdienen.

Dat betekent dat financiële experts bij hogescholen en anderen die daarmee te maken hebben, zich achter de oren kunnen gaan krabben en zich serieus moeten gaan buigen over de mogelijke consequenties van de verdere invoering van de Ad-opleiding⁵.

Mogelijk dat OCW dat ook al doet, en dat de ingestelde Cie Van Rhijn hiervoor oog heeft bij het uitbrengen van een advies aan de overheid over de wijze waarop het stelsel nu wordt gerund en wat mogelijkheden zijn om tot een betere wijze van financiering te komen.

Hier dat rijtje met een aantal opvallende aandachtspunten.

- Bacheloropleidingen krijgen te maken met een vorm van zij-instroom, van personen die de Ad-opleiding als een formeel traject hebben afgerond en daarmee een 'studieverleden' hebben in het hbo. Dat kan voor een of meerdere jaren zijn, nodig geweest om de Ad te behalen. De ontvangende hogeschool heeft daar geen enkele invloed op en kan niet ingrijpen als het te langzaam gaat en er studievertraging binnen de Ad ontstaat. Het enig mogelijke is, als daarover overeenstemming bestaat, om iemand die in een derde inschrijvingsjaar nog een paar dingen van de Ad moet doen, alvast aan het resterende bachelorprogramma te laten beginnen. Dat moet passen bij het instroombeleid, met toestemming van de examencommissie. Wat niet kan is dat ze studenten gaan weigeren op basis van het studieverleden, dus als op voorhand bekend is dat de inkomsten niet voldoende zullen zijn. Nog anders: hogescholen dienen binnen hun eigen instellingen en organisatie ervoor te zorgen – op basis van de wens

³ Daarbij komt ook nog dat de Ad'ers die instromen, na twee of drie jaar (in het algemeen) doorgaan voor de Bachelor. Meestal zal het wel na twee jaar zijn, omdat studenten ook zelf niet te lang willen blijven 'hangen' in het hbo.

⁴ Daarom is er wel voor gepleit, bij de invoering van de Ad als opleiding, om het resterende programma voor Ad'ers bij bekostigde hogescholen in een deeltijdse vorm (of duaal) te mogen gieten die het mogelijk maakt te gaan werken met losse semesters (en modules), en met leeruitkomsten die passen bij 120 studiepunten. Daarmee zouden ze kunnen meegaan in de opties die een private hogeschool ook heeft. Maar dan moet er wellicht een gelijk speelveld gaan ontstaan... dus dat de bekostiging bij beide type scholen is te besteden...

⁵ Als het handig is, kunnen we vanuit Leido een sessie hierover beleggen. We houden u hiervan op de hoogte, maar feedback is zonder meer welkom.

van de overheid – dat de gehele leerlijn voor verwante Ad- en bacheloropleidingen een studeerbaar traject is en blijft. Dat betekent – let wel - in de praktijk dat op papier de nominale studieduur van de Ad plus het resterende bachelorprogramma vier jaar is. Overigens wil dat niet zeggen dat het aantal studiepunten van die leerlijn 240 is. Het mogen er meer zijn, als de student er maar niet voor wordt 'gestraft' door een extra inschrijvingsjaar te moeten volgen.

Het aantal te bekostigen jaren binnen de Bachelor na het hebben gedaan van de Ad is in de normale situatie maximaal twee (plus eventueel een bonusjaar). Elk jaar dat onder de verantwoordelijkheid van de Ad-opleiding meer dan twee jaren is gestudeerd, wordt in mindering gebracht op de te bekostigen jaren bij de Bachelor. Dit is een gegeven en de vraag is nu of een ontvangende bacheloropleiding daarvan vrolijk van moet worden, aan de bel dient te gaan trekken, extra budget wil of... moet gaan samenwerken met Ad-opleidingen om de eigen schade zo goed mogelijk in te dammen.

- In het geval een student na de Ad 'scheef' gaat oversteken, dus een niet-inhoudelijk verwante bacheloropleiding wil gaan doen, zijn – zo zal de ontvangende opleiding binnensmonds zeggen – 'de financiële rapen gaar'. Natuurlijk zal de student ook wel even gaan nadenken over deze switch (dus niet van bachelor naar bachelor dan wel van Ad naar Ad) als het resterend programma vervolgens drie of misschien nog wel langer moet gaan duren. Het betekent dat er extra kosten zijn voor het student-zijn, dus meer lenen en aanvullende kosten.

Maar het is daarnaast zeker wel denkbaar dat de Ad-gediplomeerde aan het werk gaat en dan direct of na enige jaren een bekostigde bachelor gaat doen. Als die bacheloropleiding past bij het profiel van het bedrijf, zal de werkgever best bereid zijn om allerlei studiekosten voor z'n rekening te nemen.

Het niet doen van een inhoudelijk verwante leerlijn is derhalve een keuze van de student. Het hebben van de Ad brengt een extra keuzemoment met zich mee. Vroeger waren er ook studenten die halverwege de studie eigenlijk wel iets anders wilden gaan en dan toch maar eerst het diploma behaalden – of gewoon vertrokken, zeker als er voldoende werk was voor degenen onder deze 'groenpluk' vielen. Met de Ad is er een natuurlijk moment, met een diploma en een gift van de overheid voor een tweetal jaren.

Maar de bacheloropleiding zit met de gebakken peren, in euro's uitgedrukt. In het geval dat het resterend programma drie jaren omvat, zal het geheel alleen maar kostendekkend zijn als de student keurig afstudeert – en als de hogeschool het bonusjaar inboekt voor het afdekken van de extra te maken kosten. Het vereist dus wel een duidelijk financieel beleid, en een goede registratie van de instroom en uitstroom.

De vraag is dus of dit een structureel probleem is en gaat worden. Betekent het dat een relatief groot deel van de consequenties zal worden gaan afgewenteld op de ontvangende bacheloropleidingen? Een van de doelstellingen van de Ad was het komen tot meer keuzemogelijkheden en dito vrijheid, en het flexibiliseren van leerwegen. Maar dan moeten er ook constructies zijn die de verantwoordelijkheden duidelijk zichtbaar maken, samen met mogelijkheden om die als Ad- en bacheloropleidingen en als hogescholen te delen. Zo niet, dan kan er op den duur hommeles gaan ontstaan.

- Een bijzondere situatie is – we noemen het toch maar weer een keer - dat de Ad-student wel ongebreideld bij een voortzetting na de studie kan en mag kiezen uit alle bacheloropleidingen (als maar aan de toelatingsvoorwaarden voor de havisten dan wel vwo'ers is voldaan) - maar dat het doen van een andere Ad niet is toegestaan. Want de regel is dus – ook binnen het parallelle systeem dat we nu in het hbo hebben: 1 Ad, 1 B en 1 M op kosten van de samenleving. Maar daarna kan (dus als er instellingscollegegeld is betaald voor die tweede Ad) even zo vrolijk weer een bekostigde bacheloropleiding kan worden gevolgd, ook later nog, in deeltijd of dual.

Er is van onze kant een aantal jaren geleden gepleit voor het laten van de keuze aan de student, dus alwaar de plicht voor het betalen van instellingscollegegeld komt te liggen. Dat zou kunnen met de volgende constructie:

- Eerste Ad: wettelijk collegegeld

- Tweede Ad: ook wettelijk collegegeld
- Bachelor daarna: instellingscollegegeld

Daarbij blijft het maximum aantal van vier jaren bekostiging voor de instellingen overeind. En die situatie past ook beter bij twee opleidingen (niet inhoudelijk verwant) die allebei twee jaren vragen, dus samen vier jaren.

En dit dan in plaats van:

- Eerste Ad: wettelijk collegegeld
- Tweede Ad: instellingscollegegeld
- Bachelor: wettelijk collegegeld.

Kijkend naar de niet-verwante route die de eerste of tweede Ad en de Bachelor omvat, kom je vrijwel altijd uit op een lengte van minimaal 5 jaren. En die uitkomst past dus weer niet (maar dan is al hierboven uitgebreid betoogd) bij de huidige 4 jaren...

Twee opmerkingen nog hierbij:

1. Er is een kans op 'schimmig spel' bij een Ad na een Ad nl. de eerste Ad wat laten uitlopen en in het derde jaar alvast met de tweede Ad beginnen. Tegen deze constructie is niets te doen in formele zin...
2. Er kan door een hogeschool, als men denkt dat niet alle groepen vol zitten, worden bepaald dat voor de tweede Ad het instellingscollegegeld (vrijwel) gelijk is aan het wettelijk collegegeld. Maar dat is dus aan elke hogeschool, hoe om te gaan met deze groep.

Maar goed, het constateren van dit alles is een van de mogelijkheden om aandacht te vragen hiervoor, maar het vinden van een werkende, transparante en eerlijke nieuwe aanpak is toch lastig. Er zijn echter in ons bestand voldoende mee-denkende experts te vinden.

- De Ad-opleiding ontvangt geen diplomabonus als de student de Ad afrondt. Deze is bestemd voor de Bacheloropleiding, ook als de student via de Ad is ingestroomd. Als deze bonus door de overheid als een mogelijke compensatie wordt gezien en tevens als een beloning voor het zorgen dat de student afstudeert, wordt volledig voorbijgegaan aan de inspanningen die de Ad-opleiding in dit kader heeft geleverd.

Daarnaast past het onthouden van de halve bonus niet bij het nieuwe denken over het komen tot flexibele leerlijnen. Wat maakt de status van de Bachelor nu nog anders dan die van de Ad?

- Het invoeren van de Ad, wetende dat een behoorlijk groot deel van de geslaagden aan het werk gaat, kan de schatkist nog wel wat gaan opleveren. Of liever gezegd, het kan leiden tot besparingen op de uitgaven voor het hoger onderwijs (als men kijkt naar trends, bewegingen van studentenstromen, enz.).

Een Ad'er kan na het hebben behaald van het diploma een werkgever vinden die bereid om bij te dragen aan de verdere scholing. Dat hoeft niet meteen voor de Bachelor zijn, het kan ook door interne trainingen en het doen van korte programma's die een certificaat opleveren. Maar als dan de mogelijkheid zich voordoet om de bachelorgraad te gaan behalen, zal het doen van een programma bij een private aanbieder zeker als een serieuze optie worden gezien.

Dit betekent uiteindelijk dat de overheid en het bedrijfsleven een constructie voor een leerlijn invullen die de schatkist minder dan nu gaat kosten. De publiek-private bekostiging van de leerlijn is dan een mooi voorbeeld hoe het werkveld betrokken kan zijn bij het formele onderwijs.

Of dit daadwerkelijk tot minder uitgaven voor de overheid gaat leiden, is niet te zeggen. Wel als het hebben van minder studenten inhoudt dat het totale bedrag omlaag gaat.

- Echter... in het verlengde van het voorgaande punt is er een tweede effect dat zal optreden als gevolg van het gaan werken met een Ad. Natuurlijk gaat van de groep ook een behoorlijk deel opteren voor het doen van een deeltijdse Bachelor, of een programma in een duale vorm. Echter, niemand weet wanneer ze dat gaan doen, na twee of na tien jaren. Het kan over een behoorlijke periode verspreid zijn. Natuurlijk, nu zijn er degenen die een deeltijdse opleiding gaan doen, maar dan zonder het hebben van een hbo-verleden. En jazer, ook daarbij is een behoorlijke groep die kan bogen op het krijgen van veel vrijstellingen en dus een bacheloropleiding in drie jaren kan doen – en die situatie kost dus de overheid ook maar drie in plaats van

vier jaren. En uiteraard weten we ook niet wanneer die mensen besluiten een deeltijdse opleiding te gaan doen, en waarom.

Toch is het van belang om als hogescholen die post-Ad-stromen te gaan volgen. Niet alleen omdat het mensen zijn die nog overheidsbekostiging in hun 'rugzak' hebben, maar ook om te weten hoe ze zich ontwikkelen op de arbeidsmarkt. Als ze terugkeren in het bekostigde systeem nemen ze een schat aan informatie mee over wat er zoal aan nieuwe competenties wordt gevraagd – en welke zaken kunnen worden ingezet voor het actualiseren van het Ad-programma.

- Tenslotte een advies met een opmerking die natuurlijk helemaal niet kan... maar toch maar moet worden gemaakt.

Misschien moeten de hogescholen eens gaan nadenken wat de beste voortzetting is na de Ad om de Bachelor te gaan halen. Betekent dat het eigenlijk automatisch dat een voltijdse Ad'er ook een voltijdse Bachelor gaat doen? Het lijkt veel handiger om de praktijkgerichtheid van de Ad goed uit te nutten en een duaal vormgegeven resterend programma aan te bieden voor de Bachelor. Dat kan ook binnen de voltijdse stroom, met een eigen afstudeerleerlijn, als de hogeschool geen duale Bachelor heeft.

Maar misschien, ook al eerder gemeld, is het mogelijk dat het resterende programma richting de Bachelor een eigen accreditatie kan krijgen – zolang het twee jaren duurt en zich richt op inhoudelijk verwante Ad-opleidingen. In dat geval kan dat programma zelfstandig een duaal traject zijn.

En dan die opmerking: Het is misschien helemaal niet erg als Ad-gediplomeerden met een studieverleden van drie of meer jaren instromen bij een bekostigde deeltijdse opleiding. Ze kunnen bijvoorbeeld veel vrijstellingen krijgen op basis van de opgedane werkervaringen en ja, een deeltijdse opleiding kent minder contactmomenten en zal dus minder kosten als het gaat om de uitgaven aan onderwijs... en zo kan dit mogelijk toch nog kostendekkend gaan plaatsvinden...

➤ **Volgende LeiDocument: Kijken naar de student en het geld**

De insteek die voor dit nummer is gekozen, is die van de bekostiging van opleidingen in het hbo door de overheid. Maar... de student betaalt ook mee, via het wettelijk collegegeld – of hij/zij moet een kostendekkend bedrag op tafel leggen als de situatie ontstaat waarbij de overheid de handen ervan aftrekt, gelet op het principe van 1 Ad, 1 B en 1 M.

Maar er loopt ook een stroom geld van de overheid naar studenten via een mogelijk aanvullende beurs en voor iedereen de OV-kaart (het reisproduct). Daarvoor is een uitgebreide regeling getroffen, met maxima voor het kunnen ontvangen van steun, het lenen, het gaan terugbetalen en dat soort zaken.

De termijnen waren en zijn dus simpelweg gebaseerd op het hebben van 4 jaren hbo en (veelal) 4 jaren wo. Met de invoering van de BaMa-structuur is de wo-opzet veranderd van 1+3 jaren naar 3+1, die bij het hbo niet – gewoon 4 jaren gebleven. En wat werkt, hoeft dan ook niet te worden aangepast...

U begrijpt, ook hierover is wel het een en ander te zeggen. In het volgende LeiDocument gaan we in op de effecten van de Ad op situaties voor studenten en wat daarvoor allemaal dan gaat knellen in de wet- en regelgeving.

ANNEX

Terugblikken op veranderingen en bekostiging (ter lering...)

Deeltijd

Tot eind jaren negentig werden deeltijdse studenten bekostigd voor 50% van het bedrag dat werd gegeven voor een voltijdse student. De vergoedingen werden op een gegeven moment gelijk getrokken. Het gevolg was dat hogescholen met veel deeltijdse opleidingen er relatief op vooruitgingen, maar omdat het aantal studenten in deeltijd niet zo groot was, bleef een aardverschuiving uit.

Duaal

Bij de invoering van het duale hbo heeft wel de discussie gespeeld of de bekostiging van een duale opleiding deels naar het bedrijfsleven zou moeten gaan. Vanwege de ingewikkelde constructies daarvoor is er al snel van afgezien.

Wel was voor het duale hbo een constructie voor de studiefinanciering (dus niet in de bekostiging als zodanig) binnen het algemene systeem bedacht waarbij de student een percentage van de beurs kreeg nl. op basis van het aantal studiepunten voor de component 'onderwijs' – met als reden dat tegenover de andere studiepunten een salaris van de werkgever stond.

Na een jaar is toch maar besloten de volledige beurs toe te kennen, gelet op de wel zeer ingewikkelde administratie die moest worden bijgehouden. Daarbij werd gewezen op de regeling voor de bijverdiensten, met een maximum aan het bij te verdienen bedrag – een manier op ervoor te zorgen dat er toch 'corrigerend' kon worden opgetreden.

Verdwijnen van de Onderwijsvraagfactor

Tot voor een aantal jaren geleden werkt er een bedrag aan een hogeschool uitgekeerd op basis van de zgn. onderwijsvraagfactor (OVF), te gebruiken voor het vaststellen van de lumpsum als zijnde een percentage van de gehele nationale bekostiging voor het hbo. De OVF was ruwweg gezegd afhankelijk van het aantal studenten dat:

- de propedeuse behaalde dan wel uitviel zonder bachelordiploma: factor 1,35
- het bachelordiploma behaalde: factor 4,5.

Daarbij ging de overheid uit van het behalen van de propedeuse in een jaar, dat uitvallers na maximaal twee jaren zouden zijn verdwenen en dat het bachelordiploma in maximaal vijf jaren zou moeten zijn behaald.

Het was derhalve verstandig om uitvallers zo snel mogelijk te laten verdwijnen. Ook het laten doen van de Bachelor in drie of minder jaren – door het verlenen van veel vrijstellingen (mbo) verhoogde de OVF (en dus tot een verlaging bij het behalen in vijf of meer jaren). Daarmee kwamen er situaties voor waarin uitvallers na een jaar weer ergens anders begonnen en de teller voor die hogeschool als zodanig weer op 0 kwam te staan. Twee keer ergens uitvallen kostte de hogescholen elk een jaar aan het geven van onderwijs, maar het betekende dat de overheid 2,70 moest uitbetalen.

Een variant hierop was het gevolg van het gedrag van een switcher met een propedeusediploma van hogeschool X naar de Bachelor van hogeschool Y nl. dat X daarbij 1,35 kreeg als factor en hogeschool Y de factor 4,5, samen goed voor 5,85. Dat is dan toch een substantieel andere factor dan als de student bij X zou zijn gebleven (dus die 4,5). Deze situatie deed zich echter niet vaak voor.

Tevens moet worden gemeld (en dat wisten heel veel opleidingsmanagers niet) dat er op een gegeven moment sprake was van een OVF per hogeschool als geheel, en dat het interne verdeelmodel best anders kon zijn. Het was evenwel handig als CvB om opleidingen onder druk te zetten met een 'eigen OVF' en switchen binnen de hogeschool 'af te rekenen' met de betrokken opleidingen...

Ook het laten instromen in de Bachelor in het derde of vierde leerjaar op basis van EVC (vooral het hebben van private diploma's, certificaten en bedrijfsopleidingen) was 'kassa' omdat de kosten zich beperkten tot maximaal twee jaren maar de inkomsten zo rond de 4,5 lagen.

Dat betekende dat op een gegeven moment – als een aanpassing binnen het systeem – in een herenakkoord van OCW met de HBO Raad werd besloten om die 4,5 te gebruiken als er sprake was minimaal drie inschrijfmomenten en dat iemand die hoog in de Bachelor instroomde, die 1,35 opleverde.

Maar omdat het verschil tussen 1,35 en 4,5 wel erg groot was en kon leiden tot een situatie waarbij bepaalde hogescholen een forser deel van de koek konden incasseren, werd de druk op het laten behalen van het bachelordiploma wel erg groot. Dat leidde tot wat in de politieke context werd genoemd, een stelsel met perverse prikkels – en tot de oproep aan de overheid het stelsel eerlijker te maken.

Dat bracht ons land dus tot het gebruik van het huidige systeem. Waarbij meteen kan worden opgemerkt dat de overheid in principe simpelweg lijkt uit te gaan van een bepaald budget voor het hbo, welk systeem er ook is en welke verschuivingen ook plaatsvinden.