

Samenvatting

Adviesaanvraag

De staatssecretaris heeft de raad de volgende vragen voorgelegd:

- (A) Wat zouden de criteria voor bekostiging door de overheid van opleidingen of studenten moeten zijn?
- (B) Hoe kan het publieke belang van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van overheidsuitgaven tot zijn recht komen?

Aan deze vragen worden de volgende vragen gekoppeld:

- (C) Bij bekostiging via de aanbodzijde gaat het specifiek om de vraag "welke opleidingen" of "welk type opleidingen" (zoals bij voorbeeld de bacheloropleiding) de overheid moet bekostigen.
- (D) Bij bekostiging via de vraagzijde gaat het specifiek om de vraag "welke studenten" de overheid moet financieren.

De adviesaanvraag geeft een korte schets van ontwikkelingen in en met betrekking tot het hoger onderwijs, zowel nationaal als internationaal. De aanvraag onderkent de noodzaak van een adequaat niveau aan investeringen in het hoger onderwijs, maar stelt dat publieke investeringen niet langer toereikend zijn om aan alle vraag naar hoger onderwijs te voldoen. De raad steunt de impliciete opvatting van de staatssecretaris dat er een publiek bestel is waarin de overheid een bekostigingsverantwoordelijkheid heeft. In aansluiting hierop vindt de raad het van belang vast te stellen hoever die overheidsverantwoordelijkheid voor bekostiging van het hoger onderwijs vanuit stelseloogpunt reikt. De raad sluit zich aan bij de in de *Beleidsnotitie doelmatigheid hoger onderwijs* (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2003) gegeven omschrijving van het domein waarop die overheidsverantwoordelijkheid betrekking heeft. Dit domein omvat de bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo) en de masteropleidingen in het wo. Daarnaast behoort daartoe een aantal masteropleidingen in het hbo, die volgens de notitie als initiële opleidingen in de zin van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) worden beschouwd.

Verder signaleert de adviesaanvraag belangrijke internationale ontwikkelingen op zowel Europese als wereldschaal (bijvoorbeeld de onderhandelingen in het kader van de General Agreement on Trade in Services, GATS, in het verband van de World Trade Organisation, WTO), die hun invloed op het Nederlandse hoger onderwijs (gaan) uitoefenen. Ten slotte leiden ook andere ontwikkelingen (bijvoorbeeld de behoefte aan maatwerk, een leven lang leren en tekorten aan hoger opgeleiden in bepaalde sectoren) volgens de adviesaanvraag tot een bezinning op de rollen en verantwoordelijkheden van overheid, instellingen, studenten en andere maatschappelijke actoren.

Internationale context

Alvorens te onderzoeken welke antwoorden hij op de gestelde vragen kan geven, schetst

de raad eerst de internationale context die voor dit advies relevant is. Deze context is mede bepalend voor het antwoord op de vraag hoe ver vanuit dat perspectief de (bekostigings)verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid zou kunnen reiken. Beslissingen daarover kunnen dus niet uitsluitend door nationale overwegingen worden bepaald. In verband hiermee schenkt de raad aandacht aan twee belangrijke internationale ontwikkelingen. In de eerste plaats gaat hij in op de positie van het Nederlandse hoger onderwijs in het licht van de GATS-onderhandelingen. In de tweede plaats staat de raad stil bij recente Europeesrechtelijke ontwikkelingen ten aanzien van het hoger onderwijs. Het publieke karakter van het stelsel, met name het feit dat dit van overheidswege wordt bekostigd, is daarbij het centrale aandachtspunt.

De raad concludeert dat de huidige stand van zaken impliceert dat, ondanks de voortgaande liberaliseringstendens, elke nationale overheid nog steeds vrij is om te beslissen tot op welke hoogte zij het hoger onderwijs voor haar eigen burgers uit publieke middelen wenst te bekostigen. Als bekostigde instellingen echter ook commerciële activiteiten verrichten, is alertheid geboden omdat in dat geval de indruk van concurrentievervalsing ten opzichte van andere, volledig commerciële instellingen zou kunnen worden gewekt.

De raad adviseert dan ook tijdig op eventuele nieuwe ontwikkelingen te anticiperen door een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen door de overheid bekostigde en privaats gefinancierde activiteiten van hogeronderwijsinstellingen. Duidelijk is dat eventuele kruis-subsidiëring tot problemen voor de instellingen kan leiden. Dat betekent dat de door de overheid bekostigde en de private activiteiten goed van elkaar moeten worden gescheiden wat betreft de bestuurlijk-institutionele, de financieel-administratieve en de uitvoeringsaspecten.

Bekostigingscriteria

De belangrijkste criteria die op grond van de huidige wetgeving een rol spelen bij de beoordeling van de vraag of een opleiding voor overheidsbekostiging in aanmerking komt, zijn kwaliteit en macrodoelmatigheid.

Wat de *kwaliteit* betreft geldt een procedure waarbij de Nederlandse Accreditatie Organisatie (NAO), een bij wet ingestelde onafhankelijke autoriteit, een kwaliteitskeurmerk verleent. Het keurmerk houdt een formele erkenning in door de NAO van de basiskwaliteit van de desbetreffende opleiding. Deze erkenning of accreditatie van een opleiding is een *conditio sine qua non* voor bekostiging.

Met *macrodoelmatigheid* wordt bedoeld op de doelmatigheid van het onderwijsaanbod als bedoeld in de WHW. In de praktijk is dit begrip nader uitgewerkt. Een belangrijke rol speelt daarbij de vraag of het toevoegen van een opleiding aan het bestaande aanbod wenselijk is gelet op de behoefte van de arbeidsmarkt en de spreiding van de voorzieningen.

De raad is van mening dat voor beantwoording van de vraag hoe ver de overheidsverantwoordelijkheid voor bekostiging van opleidingen in het hoger onderwijs moet reiken, uitbreiding van het aantal criteria en een specifieke invulling van de bestaande gewenst is. Naar zijn oordeel is de overheidsverantwoordelijkheid in dit kader niet beperkt tot de kwaliteit in de thans wettelijk geregelde basiskwaliteitsnorm en tot macrodoelmatigheid. Zij strekt zich volgens hem uit tot doelmatigheid (die meer omvat dan macrodoelmatigheid), toegankelijkheid en kwaliteit (die meer omvat dan basiskwaliteit).

De raad acht *doelmatigheid* het belangrijkste criterium. Daarbinnen onderscheidt hij twee elementen. Het eerste is het private en het maatschappelijke rendement. Dit rendement heeft zowel financiële als niet-financiële aspecten. Vanuit de vraag naar de bekostigingsverantwoordelijkheid van de overheid gaat het primair om het maatschappelijke rendement. Het tweede element van doelmatigheid is de macrodoelmatigheid.

Toegankelijkheid is voor de raad eveneens een belangrijk criterium. Hij onderscheidt daarbinnen de aspecten financiële en regionale toegankelijkheid en keuzevrijheid. Bij *kwaliteit* gaat het wat de raad betreft om meer dan de basiskwaliteit die op dit moment de kern vormt. Op deze drie criteria wordt hierna ingegaan.

Doelmatigheid: privaat en maatschappelijk rendement

De raad constateert dat sprake is van een aanzienlijk privaat rendement van hoger onderwijs. Hij heeft evenwel geen argumentatie gevonden om te differentiëren naar categorieën opleidingen. Ook het maatschappelijke rendement, in termen van betekenis voor het bruto binnenlands product (bbp) en voor de bevordering van sociale cohesie in de zin van sociale binding en culturele ontwikkeling, is hoog.

Op grond van de bevinding ten aanzien van het maatschappelijke rendement is de raad van mening dat voor alle opleidingen een gelijke basisbekostiging van overheidswege gerechtvaardigd is. Alleen voor de bèta- en technische opleidingen zijn aanwijzingen gevonden die duiden op een bijzondere betekenis ervan voor de economische groei. De raad vindt daarom dat, naast de reeds bestaande hogere bekostiging voor dit type opleidingen op grond van de daarmee gemoeide kosten, extra bekostigingsinspanningen van de overheid gerechtvaardigd zijn. Doel ervan moet zijn de aantrekkelijkheid van die opleidingen te vergroten en op die manier een grotere instroom te realiseren.

Doelmatigheid: macrodoelmatigheid

Deze heeft betrekking op de relatie tussen vraag en aanbod van hoger onderwijs. Hiertoe rekent de raad allocatieve en dynamische doelmatigheid. Bij allocatieve doelmatigheid gaat het om een optimale verhouding tussen het aanbod enerzijds en de individuele en maatschappelijke vraag anderzijds, inclusief een daarbij passende regionale spreiding. Dynamische doelmatigheid betreft de mate waarin het aanbod voldoende vernieuwend is in de zin dat adequaat wordt geanticipeerd op veranderende behoeften bij studenten.

De raad acht het gewenst dat in het kader van de beoordeling op macrodoelmatigheid van opleidingen onderscheid wordt gemaakt tussen bachelor- en masteropleidingen. Hij is van mening dat sprake moet zijn van een royaal aanbod van bacheloropleidingen. Met de macrodoelmatigheidstoets moet hier naar zijn mening terughoudend worden omgegaan, zeker wat betreft het aspect allocatieve doelmatigheid.

In het kader van de toets op macrodoelmatigheid van nieuwe en bestaande masteropleidingen moet gewerkt worden aan afstemming tussen en concentratie van masteropleidingen. Bestaand aanbod moet in samenhang met nieuw aanbod worden gezien. Een instrument hierbij kan zijn de opstelling van sectorplannen. De in de wet voorziene adviescommissie van de minister kan hierbij een belangrijke rol vervullen.

Toegankelijkheid

Een volgend criterium dat een rol moet spelen bij het nemen van bekostigingsbesluiten is toegankelijkheid. Hierbij maakt de raad onderscheid tussen financiële en regionale toegankelijkheid en keuzevrijheid.

De raad concludeert dat de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs beïnvloed kan worden door een beleid aangaande de hoogte van de private bijdragen ervoor. Verhoging van collegegelden kan de financiële toegankelijkheid onder druk zetten, met name gezien het belang van persoonskenmerken en van mogelijk risicomijdend gedrag bij de keuze voor een opleiding in het hoger onderwijs. Constateerend dat krediet- en verzekeringsmarkten in deze onvoldoende functioneren, vindt de raad dat er daarom een belangrijke reden is voor de overheid om een aantrekkelijk financieringssysteem aan te bieden. Zo'n studiefinancieringssysteem dient het risico van een afnemende financiële toegankelijkheid weg te nemen, bijvoorbeeld door de introductie van een sociaal leenstelsel.

Wat betreft de regionale toegankelijkheid komt de raad tot dezelfde conclusie als bij het criterium macrodoelmatigheid. Een fijnmazige spreiding van bacheloropleidingen is ook uit een oogpunt van regionale toegankelijkheid gewenst.

Vergroting van keuzevrijheid is, gegeven de weinige verschillen tussen opleidingen, op termijn een potentieel belangrijk criterium.

Kwaliteit

De raad merkt ten aanzien van dit criterium op, dat de bestaande toets op basiskwaliteit geen onderscheidende betekenis heeft in het kader van de vraag of al dan niet tot bekostiging moet worden overgegaan, en ook niet of in de bekostiging qua omvang moet worden gedifferentieerd. Daarom bepleit de raad de ontwikkeling van een systeem dat kwaliteitsverschillen honoreert. Op den duur is invoering gewenst van een systeem waarbij een positieve beoordeling inzake extra kwaliteit een wegingsfactor is bij de vraag of een opleiding voor extra bekostiging in aanmerking kan komen.

Na beantwoording van de vragen inzake de bekostigingsverantwoordelijkheid van de overheid en de betekenis van de criteria die moeten worden gehanteerd bij het nemen van bekostigingsbesluiten, heeft de raad antwoorden gezocht op de vragen naar de wijze van bekostiging. Daarop wordt hierna ingegaan.

Bekostigingscriteria en bekostigingsvarianten

Los van de vraag naar de overheidsverantwoordelijkheid voor (een bepaalde mate van) bekostiging, is de vraag relevant op welke wijze de overheid de beschikbare middelen ten goede moet laten komen aan het hoger onderwijs. Aansluitend bij de hierboven genoemde adviesvragen C en D geeft de raad aan dat in dat verband drie vragen van belang zijn: wat wordt bekostigd, hoe gebeurt dat en wie bekostigt.

Bij de vraag wat wordt bekostigd is er een keuze tussen de student, de opleiding en de onderwijsinstelling. Bij de vraag hoe bekostiging plaatsvindt gaat het om input- en output- of prestatiebekostiging. Bij de 'wie'-vraag ten slotte wordt onderscheid gemaakt tussen publieke en private bekostiging. Daarnaast komen integrale en partiële bekostiging ter sprake.

Wat de eerste vraag (de 'wat'-vraag) betreft, stelt de raad aan de hand van bestaande literatuur drie modellen aan de orde, waarbinnen respectievelijk de student, de instelling en de opleiding centraal staan. De raad concludeert daaruit dat er onvoldoende argumenten zijn voor een ingrijpende wijziging ten opzichte van het huidige systeem. De raad bepleit handhaving van dit systeem, met zonedig een geleidelijke introductie van enkele elementen van vraagbekostiging. In zeer bijzondere gevallen, bij voorbeeld ten behoeve van het behoud van maatschappelijk waardevol geachte unieke opleidingen, zou specifieke contractfinanciering een oplossing kunnen zijn.

In het kader van de tweede vraag (de 'hoe'-vraag) weegt de raad de voor- en nadelen van input- en prestatiebekostiging. De conclusie is dat de nadelen overwegen bij de bekostigingsvarianten die zijn gebaseerd op inputbekostiging. De raad spreekt derhalve een voorkeur uit voor outputbekostiging, in ieder geval wat betreft masteropleidingen. Wel moet er een correctiemechanisme zijn in verband met tactisch gedrag bij accentuering van prestatiebekostiging. De raad beveelt daarom aan de inhoud van het begrip prestatie onderdeel te laten zijn van de bekostigingsdialoog tussen departement en hogeronderwijsinstellingen, die is aangekondigd in het kader van de fraudebestrijding in het hbo. Bezien kan worden of de parameters nog passen bij hun oogmerken.

Wat de derde vraag (de 'wie'-vraag) betreft, gaat het om integrale of partiële bekostiging. Gezien het feit dat het private rendement van onderwijs aanzienlijk is, ligt naar de mening van de raad integrale bekostiging van het hoger onderwijs over de hele linie niet voor de hand. Onder integrale bekostiging verstaat de raad hier de mate van bekostiging zoals die thans bestaat. Substantiële eigen bijdragen van studenten zijn naar zijn oordeel te billijken. Dit geldt niet, dan wel in veel mindere mate dan voor masteropleidingen, voor de bacheloropleidingen. De raad vindt dat toegankelijkheidsoverwegingen hier doorslaggevend zijn. Partiële bekostiging van masteropleidingen in het wo geeft universiteiten bovendien mogelijkheden masteropleidingen te verlengen tot anderhalf of twee jaar. In alle gevallen is volgens de raad bekostigingsdifferentiatie gewenst, afhankelijk van de kosten die het uitvoeren van een opleiding met zich meebrengt.

Afrondend concludeert de raad dat een gedifferentieerd bekostigingsmodel zoals hij voorstelt, beter tegemoet komt aan de criteria doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit. De raad adviseert om bij het invullen van deze criteria te streven naar sobere maatstaven teneinde de bekostiging zo eenvoudig mogelijk te houden. Bovendien geeft hij een rangorde in de toepassing van de bekostigingscriteria. Bij de toepassing ligt het voor de hand gebruik te maken van de bestaande infrastructuur en geen nieuwe instanties in het leven te roepen.