

# BEKOSTIGING HOGER ONDERWIJS

## advies



## **BEROSTIGING HOGER ONDERWIJS**

## Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Bekostiging hoger onderwijs*, uitgebracht aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. 20030213/724, juli 2003.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2003.  
ISBN 90-77293-09-4

### **Bestellingen van publicaties:**

Onderwijsraad  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag  
email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)  
(070) 310 00 00 of via de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

### **Ontwerp en opmaak:**

Maarten Balyon grafische vormgeving

### **Drukwerk:**

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag  
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

# **BEROSTIGING HOGER ONDERWIJS**

Aan de staatssecretaris van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen  
Mevrouw drs. A.D.S.M. Nijs, MBA  
Postbus 25000  
2700 LZ Zoetermeer

Mevrouw de staatssecretaris,

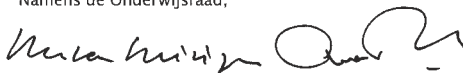
In uw brief van 9 oktober 2002 verzocht u de Onderwijsraad een advies uit te brengen over de overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van de bekostiging van hoger onderwijs. U legde hem daarbij de volgende vragen voor:

1. Wat zouden de criteria voor bekostiging door de overheid van opleidingen of studenten moeten zijn?
2. Hoe kan het publieke belang van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van overheidsuitgaven tot zijn recht komen?
3. Bij bekostiging via de aanbodzijde: welke opleidingen of welk type opleidingen (bij voorbeeld de bachelor) moet de overheid bekostigen?
4. Bij bekostiging via de vraagzijde: welke studenten moet de overheid bekostigen?

Het doet de raad genoegen u hierbij het gevraagde advies aan te bieden.

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan de beleidsvorming ten aanzien van het vraagstuk inzake bekostiging van hoger onderwijs.

Namens de Onderwijsraad,



prof. dr. A.M.L. van Wieringen  
Voorzitter

drs. A. van der Rest  
secretaris

**OBS KENMERK**  
OR 20030213/724

**UW KENMERK**  
WO/B/2002/44956

**CONTACTPERSOON**

**DOORRIESNUMMER**

**PLAATS / DATUM**  
Den Haag, 22 augustus 2003

**ONDERWERP**  
*Advies Bekostiging hoger onderwijs*

**ONDERWIJS raad**

**BRASSAULAAN 6**  
**2514 JS DER HAAG**  
**TELEFOON 070 310 00 00**  
**FAX 070 356 14 74**  
**E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL**  
**WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL**

# Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| <b>Samenvatting</b>   | 9  |
| <b>1 Inleiding</b>  | 14 |
| 1.1 Adviesaanvraag  | 14 |
| 1.2 Opbouw advies   | 15 |
| <b>2 Overheidsbekostiging hoger onderwijs in een internationale context</b>                                 | 16 |
| 2.1 WTO en GATS   | 16 |
| 2.2 Europeesrechtelijke ontwikkelingen ten aanzien van het hoger onderwijs                                  | 19 |
| 2.3 Conclusies  | 22 |
| <b>3 Overheidsbekostiging van hoger onderwijs: privaat en maatschappelijk rendement van hoger onderwijs</b> | 23 |
| 3.1 Huidige situatie  | 23 |
| 3.2 Uitbreiding criteria  | 24 |
| 3.3 Rendement van hoger onderwijs   | 26 |
| 3.4 De private opbrengsten van hoger onderwijs  | 27 |
| 3.5 De maatschappelijke opbrengsten van hoger onderwijs: (financieel-)economisch rendement                  | 28 |
| 3.6 De maatschappelijke opbrengsten van hoger onderwijs: sociale cohesie                                    | 31 |
| 3.6.1 Sociale binding, sociaal kapitaal   | 31 |
| 3.6.2 Culturele ontwikkeling  | 32 |
| 3.7 Conclusies  | 32 |
| <b>4 Nadere criteria voor overheidsbekostiging</b>  | 34 |
| 4.1 Nadere criteria   | 34 |
| 4.2 Macrodoelmatigheid  | 35 |
| 4.3 Toegankelijkheid  | 37 |
| 4.3.1 Financiële toegankelijkheid   | 38 |
| 4.3.2 Regionale toegankelijkheid  | 41 |
| 4.3.3 Keuzevrijheid   | 41 |
| 4.4 Kwaliteit   | 41 |
| 4.5 Conclusies  | 43 |
| <b>5 Bekostigingscriteria en bekostigingsvarianten</b>  | 44 |
| 5.1 Bekostigingsregels hoger onderwijs  | 44 |
| 5.2 Wat wordt in het hoger onderwijs bekostigd?   | 45 |
| 5.3 Hoe en door wie wordt het hoger onderwijs bekostigd?  | 49 |
| 5.4 Conclusies  | 50 |

|           |   |        |
|-----------|---|--------|
| <b>6</b>  | <b>Aanbevelingen</b>                    | 52     |
| 6.1       | Algemeen                                | 52     |
| 6.2       | Betekenis internationale ontwikkelingen | 53     |
| 6.3       | Beantwoording adviesvragen              | 53     |
| 6.3.1     | Eerste adviesvraag                      | 53     |
| 6.3.2     | Tweede adviesvraag                      | 55     |
| 6.3.3     | Derde en vierde adviesvraag             | 57     |
| 6.4       | Uitvoering                              | 59     |
|           | <b>Literatuur</b>                       | 60     |
|           | <b>Bijlage</b>                          | B.1-63 |
| Bijlage 1 | Adviesaanvraag                          | B.1-63 |
| Bijlage 2 | Lijst met afkortingen                   | B.2-67 |

# 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. Concluderend 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.

# 1 Inleiding

In haar adviesaanvraag van 9 oktober 2002<sup>1</sup> refereert staatssecretaris Nijs aan het werkprogramma 2003 van de raad, waarin onder de hoofdlijn *Autonomie, deregulering en rekenschap* een advies is voorzien getiteld *Publiek en privaat: bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs*. De genoemde adviesaanvraag is daarvan het resultaat.

## 1.1 Adviesaanvraag

De adviesaanvraag geeft een korte schets van ontwikkelingen in en met betrekking tot het hoger onderwijs. Daarbij is het uitgangspunt dat een adequaat niveau van investeringen in het hoger onderwijs noodzakelijk is om aan de vraag naar hoger opgeleiden te kunnen voldoen. Hoger opgeleiden zijn essentieel voor de ontwikkeling van de kennis-samenleving. Publieke investeringen zijn niet (langer) toereikend zijn om aan alle vraag naar hoger onderwijs te kunnen voldoen. Dit leidt ertoe dat zich nationaal en internationaal nieuwe aanbieders op de hogeronderwijsmarkt manifesteren, waarvan de steeds bewuster kiezende student in toenemende mate gebruik maakt. Op dit moment is volgens de adviesaanvraag vooral in het hbo, maar ook in het wo, deze trend onmiskenbaar aanwezig.

De wereld van het hoger onderwijs is internationaal ingrijpend aan het veranderen. De adviesaanvraag wijst op ontwikkelingen in technologie, communicatie en informatie die ervoor zorgen dat nationale hogeronderwijssystemen niet langer als geïsoleerd kunnen worden gezien. Het perspectief is een open hogeronderwijssysteem, waarin studenten zich vrijelijk kunnen bewegen, gedreven door inhoud en kwaliteit van programma's. Dit perspectief komt tot uiting in bijvoorbeeld de Bolognaverklaring en de daaruit voortkomende invoering van de bachelor-masterstructuur (BaMa-structuur), en in de GATS-onderhandelingen over onderwijs in het kader van de WTO.

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.

De adviesaanvraag schetst het volgende perspectief: vanaf 2008 zullen accreditatie en de daaraan verbonden wettelijke rechten, zoals bekostiging, ook openstaan voor opleidingen van private en buitenlandse onderwijsaanbieders. De NAO neemt de opleiding, niet de onderwijsinstelling, als aangrijpingspunt voor accreditatie. Dit uitgangspunt kan volgens de adviesaanvraag ook worden toegepast op het nieuwe bekostigingsmodel voor het hoger onderwijs. Voor toekenning van bekostiging zal het toetsingskader voor macrodoelmatigheid leidend zijn<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Zie bijlage 1

<sup>2</sup> In paragraaf 4.2 komt dit aan de orde

De zojuist vermelde beschouwing uit de adviesaanvraag leidt vervolgens tot de volgende kernvragen aan de raad:

- (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?

De adviesaanvraag koppelt aan de kernvragen de volgende vragen:

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

Daarnaast formuleert de adviesvraag nog een aantal (afgeleide) vragen die “als leidraad” zouden kunnen dienen bij de beantwoording van de vier hierboven vermelde vragen. De Onderwijsraad gaat ervan uit dat deze afgeleide vragen geen specifieke beantwoording behoeven, maar dienen ter inspiratie en oriëntatie.

## **1.2 Opbouw advies**

Hoofdstuk 2 schetst kort de internationale context die voor dit advies relevant is. Aan de orde komen de GATS-onderhandelingen en Europeesrechtelijke ontwikkelingen.

In hoofdstuk 3 onderzoekt de raad, gelet op de in paragraaf 1.1 genoemde adviesvragen A en B, in hoeverre primair het criterium doelmatigheid, en daarbij in het bijzonder de dimensie maatschappelijk rendement, van betekenis kan zijn voor beslissingen inzake bekostiging door de overheid van opleidingen in het hoger onderwijs. Ook het private rendement van (hoger) onderwijs komt hierbij aan de orde.

Vervolgens benoemt de raad in hoofdstuk 4 drie nadere criteria, te weten macrodoelmatigheid (als tweede dimensie van doelmatigheid), toegankelijkheid en kwaliteit, en werkt hij deze uit.

Aansluitend bij de adviesvragen C en D gaat de raad in hoofdstuk 5 in op de mogelijke wijzen waarop de overheidsmiddelen aan het hoger onderwijs ten goede kunnen komen. Het gaat daarbij onder andere om de keuze tussen vraag- en aanbodbekostiging.

In hoofdstuk 6 ten slotte formuleert de raad zijn aanbevelingen.

## 2 Overheidsbekostiging hoger onderwijs in een internationale context

Een belangrijk onderdeel van het kader van de adviesaanvraag zijn de internationale ontwikkelingen. Deze zijn mede bepalend voor het antwoord op de vraag hoe ver de (bepalende)verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid zou kunnen reiken. Besluiten daarover kunnen niet uitsluitend door nationale overwegingen worden bepaald. In dit hoofdstuk komen twee belangrijke internationale ontwikkelingen aan de orde.

Paragraaf 2.1 gaat in op de positie van het Nederlandse hoger onderwijs in het licht van de GATS-onderhandelingen. Paragraaf 2.2 staat stil bij recente Europeesrechtelijke ontwikkelingen ten aanzien van het hoger onderwijs. Paragraaf 2.3 bevat enkele conclusies.

### 2.1 WTO en GATS

Op dit moment is sprake van een intensieve discussie over internationalisering en globalisering van het hoger onderwijs (Van Vught, Van der Wende & Westerheijden, 2002). Enerzijds leidt het Europese 'Bolognaproces' naar een toenemende samenwerking en afstemming wat betreft Europese hogeronderwijsstelsels, kwalificaties en diploma's. Anderzijds wordt in het kader van de GATS-onderhandelingen de roep luider om het openbreken van door nationale overheden beschermde hogeronderwijsmarkten. Nieuwe aanbieders (commerciële instellingen, buitenlandse universiteiten, virtuele aanbieders) zoeken toegang tot de tot nu toe nationaal afgeperkte onderwijsmarkten. De vraag is aan de orde of en in welke mate nationale regelgeving en beleidsprogramma's op gespannen voet staan met deze ontwikkelingen. Daarnaast is het van belang te bezien of nationaal beleid op de genoemde internationale ontwikkelingen is af te stemmen.

Recent zijn in het kader van de GATS voorstellen gedaan door de Verenigde Staten, Australië en Nieuw-Zeeland inzake verdere liberalisering van de internationale handel in 'onderwijsdiensten'. Het voorstel van deze landen heeft tot doel belemmeringen die verbonden zijn met nationale regelgeving te verminderen en te komen tot een betere toegankelijkheid van nationale markten voor buitenlandse aanbieders. Verder is voorgesteld deze toegang te beperken tot de sectoren hoger onderwijs, volwassenenonderwijs en training, en tot situaties waarin er reeds sprake is van binnenlandse concurrentie door private aanbieders.

De GATS maakt deel uit van de onderhandelingen in het kader van de WTO. Het algemene doel van de WTO is het bevorderen van de vrije wereldhandel door middel van het sluiten van algemene verdragen. Binnen de GATS is afgesproken dat in principe niet-commerciële overheidsdiensten nadrukkelijk buiten de overeenkomsten worden gehouden. Ook geldt de algemene regel dat nationale overheden kunnen beslissen bepaalde sectoren buiten de overeenkomsten te laten.

GATS is onderverdeeld in algemene, horizontale verplichtingen, die voor alle dienstensectoren gelden, en specifieke, verticale verplichtingen, geldend voor bepaalde sectoren. Tot de horizontale verplichtingen behoren de volgende:

- Non-discriminatie naar nationaliteit. Hier geldt het MFN ('Most Favoured Nation') of 'meestbegunstigde principe'<sup>3</sup>. Buitenlandse ondernemingen moeten aanspraak kunnen maken op dezelfde regels en rechten die voor nationale ondernemingen gelden.
- Geen voorkeurbeleid naar nationaliteit. Dit betekent dat het verboden is om een bepaald land, of bepaalde landen, als handelspartner te bevoordelen.
- Transparantie. Dit betekent dat wet- en regelgeving potentiële dienstaanbieders inzicht moeten geven in de voorwaarden waaronder zij de markt kunnen betreden.

De verplichtingen kunnen worden afgedwongen via procedures voor geschillenbeslechting. Als twee lidstaten met elkaar in conflict komen, kan men via 'dispute settlement' bewerkstelligen dat er een bindende uitspraak komt, die kan resulteren in economische sancties. De oplossing van het conflict resulteert in nieuwe onderhandelingen en aanpassing van wetgeving die wel WTO-conform is, of in het betalen van een vergoeding.

Naast de horizontale zijn er ook sectorspecifieke, verticale verplichtingen. Elk land volgt een eigen schema waarin de dienstensectoren geleidelijk aan geliberaliseerd worden. Tot de verticale verplichtingen behoren de volgende:

- *Cross-border supply*: grensoverschrijdende diensten, voor het hoger onderwijs bijvoorbeeld in de vorm van E-learning. Deze vorm van internationale handel wordt gezien als de sector met het grootste potentieel.
- *Consumption abroad*: de consument/student gaat de grens over om de dienst te ontvangen. Momenteel is dit de vorm van internationale handel in hoger onderwijs die met afstand het grootste volume heeft.
- *Commercial presence*: het openen van nieuwe instellingen door de dienstaanbieder. De vorm waar voor de toekomst het meest aan gedacht wordt, is het opzetten van een nevenvestiging in een buitenland door een aanbieder. Het bekende voorbeeld in Nederland is de Rotterdamse vestiging van de Phoenix University.
- *Presence of natural persons*: het betreft hier grensoverschrijdend werknemersverkeer. Docenten kunnen relatief makkelijk naar een ander land vertrekken om daar hun vak uit te oefenen. Juist omdat individuen zo mobiel zijn zit er een sterke potentie in deze markt.

Op deze verticale verplichtingen kunnen landen in onderhandelingen besluiten tot verdergaande liberalisering. Er zijn twee principes waarnaar toegewerkt kan worden:

- nationale behandeling: binnenlandse en buitenlandse aanbieders moeten op gelijke wijze behandeld worden; en
- vrije markttoegang: de overheid mag geen restricties toepassen op de komst van binnenlandse of buitenlandse dienstaanbieders.

<sup>3</sup> Bekend is het geschil rond het 'bananenregime' van de EU, waarbij voormalige koloniën van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk een voorkeursbehandeling kregen. De gemeenschap had een uitzondering bedongen, maar deze bleek toch strijdig met de meestbegunstigde clausule. De regel die hieruit voortvloeit is 'favour one, favour all'.

### *Hoger onderwijs als uitoefening van een (exclusieve) overheidstaak?*

De discussie ten aanzien van de vraag betreffende hoger onderwijs als (exclusieve) overheidstaak spitst zich in het kader van de GATS toe op de onderdelen b en c van artikel 1:3 van het algemene verdrag<sup>4</sup>. Hierin is sprake van een uitzondering. Deze uitzondering heeft betrekking op het uitoefenen van een publieke dienst of taak ("services supplied in the exercise of governmental authority"). Het betreft hier diensten die op niet-commerciële basis worden geleverd en niet in concurrentie met andere aanbieders. Het concept commercieel wordt in het kader van GATS gedefinieerd aan de hand van het criterium hoe de dienst wordt verricht. Private ondernemingen verrichten in deze visie diensten op commerciële basis met het oogmerk winst te behalen, terwijl overheden en publiekrechtelijke rechtspersonen primair worden geleid door non-profitdoelstellingen.

De Europese Unie (EU) - die namens Nederland onderhandelt - heeft steeds aangegeven dat de eerste drie hiervoor genoemde verticale verplichtingen alleen betrekking hebben op privaat gefinancierd hoger onderwijs. Voor wat betreft dit type onderwijs (niet-bekostigd hoger onderwijs) zijn door de EU geen beperkingen aangegaan, hetgeen betekent dat binnenlandse en buitenlandse aanbieders op gelijke wijze behandeld moeten worden en dat de overheid geen restricties mag toepassen op de komst van binnenlandse of buitenlandse dienstaanbieders.

Het voorgaande veronderstelt dat het mogelijk is een helder onderscheid te maken tussen 'publiek' en 'privaat' aanbod van hoger onderwijs. Hierbij doet zich de vraag voor wat onder beide categorieën moet worden verstaan, ervan uitgaande dat de GATS tot doel heeft een verdergaande liberalisering van handel in diensten te bewerkstelligen. Het onderscheid tussen publieke en private aanbieders is voor wat betreft het bekostigd hoger onderwijs niet zonder meer helder: een bekostigde universiteit zou onder de GATS-bepalingen kunnen vallen wanneer ze concurreert met niet-bekostigde instellingen. Indien de hogeronderwijsinstellingen aldus voordelen genieten (bijvoorbeeld bekostiging, diplomatoekenning, enzovoort) die niet voor de niet-bekostigde commerciële instellingen beschikbaar zijn, is het mogelijk dat er GATS-geschillen kunnen ontstaan. Met name het fenomeen kruissubsidiëring kan een bron van onenigheid zijn. In een dergelijke situatie genieten deze instellingen, gelet op het feit dat de geschillencommissie van de WTO de bepalingen gewoonlijk eng interpreteert, mogelijk geen bescherming via de desbetreffende clause in artikel 1:3 onder c van het algemene verdrag, en vallen zij onder de volledige werking van de GATS-regelingen.

Hoewel nationale overheden in principe vrij zijn om onderwijssectoren) buiten de onderhandelingen te houden, kunnen buitenlandse regeringen druk uitoefenen om, bijvoorbeeld in ruil voor toegang tot hun markt in een andere sector, de onderwijsmarkt open te stellen. De Nederlandse regering wil geen enkele dienstensector op voorhand uitsluiten van de GATS-overeenkomsten. De regering gaat ervan uit dat de sector hoger onderwijs zal worden gestimuleerd om zichzelf te ontwikkelen als de markt opengesteld wordt. Hoewel het openen van de markt gepaard zal gaan met een grotere zelfstandigheid van de instellingen, ziet de regering het als de blijvende taak van overheden (inclusief haarzelf) om regelgeving op te stellen met betrekking tot de beschikbaarheid, de kwaliteit en de betaalbaarheid van diensten van algemeen belang<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> *Onderdeel b luidt: "services' includes any service in any sector except services supplied in the exercise of governmental authority." Onderdeel c luidt: "a service supplied in the exercise of governmental authority' means any service which is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers."*

<sup>5</sup> *TK 2001-2002, 25 074, nr. 43.*

Staatssecretaris Nijs heeft eind 2002 haar visie op de positie van het hoger onderwijs in de GATS-onderhandelingen desgevraagd aan de Europese Commissie kenbaar gemaakt<sup>6</sup>. Zij benadrukt het publieke belang van hoger onderwijs. Mede met het oog hierop heeft zij waardering voor het huidige publieke bestel van hoger onderwijs. Ondanks de verplichtingen die de GATS eventueel oplegt, zal er in haar optiek ruimte blijven voor nationale onderwijswet- en regelgeving inzake bekostiging.

De precieze invloed van de GATS-bepalingen blijft onduidelijk zolang niet helder is welke afspraken worden gemaakt of welke toezeggingen worden gedaan. De bepalingen laten ruimte om commerciële, privaat gefinancierde activiteiten van publiek bekostigde universiteiten onder de GATS te laten vallen. De vraag is welke consequenties dit heeft voor de publieke bekostiging van instellingen van hoger onderwijs. Is hier sprake van ongeoorloofde subsidiëring van private activiteiten en kunnen buitenlandse, private aanbieders, op basis van het principe dat binnenlandse en buitenlandse aanbieders op dezelfde voet behandeld moeten worden, aanspraak maken op publieke bekostiging?

## 2.2 Europeesrechtelijke ontwikkelingen ten aanzien van het hoger onderwijs

Liberalisering van de markt voor hoger onderwijs roept ook de vraag op of het (hoger) onderwijs onder de EU-bepalingen kan vallen. Deze bepalingen betreffen dan met name het vrije dienstenverkeer (artikel 49 en volgende van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, EG), de anti-concurrentiebepalingen (artikel 81 en volgende van het Verdrag) en het verbod op steunmaatregelen (artikel 87 en volgende van het Verdrag).

### *Dienstenverkeer*

Er bestaat een aanzienlijk verschil tussen de voorschriften inzake het vrij verrichten van diensten en die inzake de bescherming van de mededinging. In het eerste geval wordt de rechtsvraag onderzocht in haar *individuele* dimensie: bezien wordt derhalve of tussen bepaalde personen een verhouding van verleners en ontvangers van een dienst in de zin van het gemeenschapsrecht bestaat. Om te bepalen of de verdragsartikelen betreffende het vrij verrichten van diensten in beginsel van toepassing zijn op onderwijsinstellingen, moet dus nagegaan worden in hoeverre tegen beloning diensten worden verricht. Diensten worden in artikel 50 van het Verdrag omschreven als "dienstverrichtingen die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden".

Het Hof van Justitie (HvJ) van de EG heeft zich uitgelaten over de toepassing van het vrije dienstenverkeer voor het onderwijs. Het onderwijs dat in het kader van het nationale onderwijsstelsel wordt gegeven is géén dienst, aldus de arresten Humbel<sup>7</sup> en Wirth<sup>8/9</sup>. Voor het verrichten van een dienst moet sprake zijn van een vergoeding. Het wezenlijke kenmerk van de vergoeding bestaat dus hierin, dat zij de economische tegenprestatie voor de betrokken dienst vormt. Deze tegenprestatie wordt gewoonlijk in onderling overleg vastgesteld door degene die de dienst verricht en degene ten behoeve van wie deze

6 Brief d.d. 13 november 2002, IB/2002/35312.

7 HvJ EG, zaak 263/86, jur. 1988, blz. 5365.

8 HvJ EG, zaak C-109/92, jur. 1993, blz. I-6447.

9 Bij de behandeling van de onderwijsbegroting over het jaar 2003 (TK, 2002–2003, 28 600 VIII, nr. 15) werd een vraag gesteld over de gevolgen van de GATS-onderhandelingen op het nationale onderwijsstelsel en de concurrentiebepalingen van de EU, waarbij ook gerefereerd werd aan dit arrest.

wordt verricht. Hiervan uitgaande heeft het Hof geoordeeld dat cursussen in het kader van het nationale stelsel van voortgezet onderwijs of aan een hogeschool die uit de openbare middelen wordt gefinancierd, niet geacht kunnen worden de tegenprestatie te zijn van het mogelijk door de leerlingen betaalde school- of inschrijfgeld<sup>10</sup>. Met andere woorden; er is geen een-op-eenrelatie tussen betaalde prijs en verkregen (onderwijs)aanbod.

### *Mededingingsrecht*

Daarentegen moet een activiteit die wordt onderzocht vanuit het oogpunt van de mededingingsvoorschriften, beschouwd worden in haar globale, *institutionele* dimensie. Artikel 81 van het Verdrag stelt dat er sprake moet zijn van ondernemingen die de interstatelijke handel ongunstig beïnvloeden, of dat de mededinging wordt gehinderd, beperkt, enzovoort. Onder 'onderneming' moet volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie worden verstaan iedere entiteit die aan het economisch verkeer deelneemt (arresten Mannesmann<sup>11</sup> en Hydrotherm<sup>12</sup>). De aanwezigheid van een winsttoegmerk is niet noodzakelijk. Evenmin doet ter zake of de onderneming toebehoort aan een privaatrechtelijke rechtspersoon of aan een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon. De aard van de activiteiten is bepalend. Zo heeft het Hof van Justitie in het zogenaamd Hoeffner-arrest<sup>13</sup> beslist dat arbeidsbemiddeling een economische activiteit is. De omstandigheid dat de arbeidsbemiddeling gewoonlijk is toevertrouwd aan publiekrechtelijke organen, doet niet af aan het economische karakter van de activiteit. Van belang voor een antwoord op de vraag of er sprake is van een onderneming, is in dit soort situaties vooral de mate waarin de activiteiten met commerciële speelruimte kunnen worden uitgeoefend (arresten SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol<sup>14</sup> en Poucet/Pistre<sup>15</sup>). De door de overheid bekostigde onderwijsinstellingen zijn tot nog toe niet door het Hof beoordeeld in het licht van de mededingingsbepalingen. Wel heeft de Europese Commissie in een memorandum gesteld dat het mededingingsrecht niet van toepassing is op de nationale onderwijsstelsels<sup>16</sup>.

### *Verbod van staatssteun*

Voor staatssteun (artikel 87 van het Verdrag) geldt een *verbodsstelsel* in de EG. De lidstaten mogen geen steunmaatregelen ten uitvoer leggen die niet zijn aangemeld bij de Commissie of niet door haar zijn goedgekeurd. Dit verbod heeft directe werking. Het begrip *steunmaatregel* wordt ruim opgevat: iedere op geld waardeerbare bevoordeling die ten laste komt van staatsmiddelen. Ook aan het begrip *staat* wordt een ruime uitleg gegeven: ondernemingen die aan de staat zijn gelieerd of waarop de staat een aanzienlijke invloed heeft, kunnen worden beschouwd als verleners van steunmaatregelen.

Een voorbeeld van staatssteun is het verlenen van *subsidies* aan instellingen die naast maatschappelijke taken ook commerciële activiteiten uitvoeren. Dit zal als steunmaatregel moeten worden opgevat voor zover de subsidie ook aan die marktactiviteiten ten goede komt. Artikel 90, lid 2, juncto lid 1 van het Verdrag staat de lidstaten echter toe, aan ondernemingen die zij belasten met het beheer van diensten van algemeen econo-

<sup>10</sup> "The essential characteristic of remuneration is that it constitutes the countervailing financial advantage for the services in question and is normally fixed between the supplier and the recipient of the service." Aldus het Hof in het arrest-Humbel.

<sup>11</sup> HvJ EG zaak 19/61, jur. 1962, blz. 709.

<sup>12</sup> HvJ EG zaak 170/83, jur. 1984, blz. 2999.

<sup>13</sup> Hoeffner en Elser/Macrotron, HvJ EG zaak C-41-90, jur. 1991, blz. 1-2010.

<sup>14</sup> HvJ EG, zaak C-364/92, jur. 1994.

<sup>15</sup> HvJ EG, gevoegde zaken C-159/91 en C-160/91, jur. 1993, blz. I-637

<sup>16</sup> Mededeling van de Commissie. Diensten van algemeen belang in Europa, Pb. EG 2001, C 17/4, punt 29.

misch belang, uitsluitende rechten te verlenen die de toepassing van de mededingingsregels van het Verdrag kunnen belemmeren. De beperking van de mededinging – of zelfs de uitsluiting van elke mededinging – moet dan wel noodzakelijk zijn om te verzekeren, dat de houders van de uitsluitende rechten de hun opgedragen bijzondere taak kunnen vervullen (zie arrest van 19 mei 1993, Corbeau<sup>17</sup>).

In verband met het verbod van staatssteun is recentelijk de subsidiëring van het Ontwikkel en Expertise Centrum (OEC) van de Digitale Universiteit (DU) bij de Europese Commissie aangemeld<sup>18</sup>. Dit Centrum gaat de niet-commerciële activiteiten van de DU uitvoeren. Aan de subsidie die is toegekend aan het OEC zijn twee voorwaarden verbonden: een financiële scheiding tussen het OEC en de commerciële tak van de DU en het tegen redelijke vergoeding beschikbaar stellen van de producten van de OEC aan het gehele hoger onderwijs.

De Commissie heeft deze subsidie goedgekeurd op basis van het argument dat hier sprake is van de uitvoering van een sociale, culturele en opvoedkundige taak van de overheid, hetgeen normaal uit de overheidsbegroting bekostigd wordt. De subsidiëring door de Nederlandse overheid vindt plaats in het kader van het regeringsstreven om de kenniseconomie en het 'een leven lang leren' te ontwikkelen door middel van (onder meer) informatie- en communicatietechnologie (ict) in het (hoger) onderwijs.

In deze zaak is geen sprake van een economische activiteit omdat:

- een overheidstaak uit de WHW verricht wordt;
- het een stichting zonder winstoogmerk betreft; en
- alle deelnemende instellingen onder de WHW vallen.

Ten slotte is van belang dat er door de scheiding tussen het OEC en de rest van de DU geen sprake is van 'spillover' van overheidssubsidie naar commerciële activiteiten.

De rechtspraak laat zien dat de artikelen 87-89 steeds belangrijker worden voor zaken waarin wordt geklaagd over (kruis)subsidiëring van commerciële marktactiviteiten. Het gaat hier om hetzelfde vraagstuk als hiervoor in de paragraaf over de GATS aan de orde is geweest.

In de beschikkingenpraktijk en de rechtspraak is uitgemaakt dat artikel 87 zich onder meer verzet tegen bepaalde combinaties van publieke en commerciële taken bij één entiteit. Een voorbeeld is het opstellen van normen voor bepaalde apparatuur (taak van openbaar gezag) en het zelf verkopen van die apparatuur. Deze activiteiten moeten door afzonderlijke instanties worden uitgevoerd. Voor het onderwijs zou dit onder meer betekenen dat een hogeronderwijsinstelling die een top-master inricht en daar zelf een bepaald bedrag aan collegegeld bij kan heffen, niet ook de bevoegdheid moet hebben om autonoom de eindtermen te bepalen.

17 C-320/91, jur. blz. I-2533, punt 14.

18 Steunmaatregelen van de Staten nr. NN 152/2001 (ex N 516/2001) – Nederland.

## 2.3 Conclusies

De huidige stand van zaken in de GATS-onderhandelingen impliceert dat 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. Overheden kunnen ook nog steeds hun nationale hogeronderwijsinstellingen als *public services* aanmerken en hen als zodanig behandelen. Eventuele commerciële activiteiten echter van deze instellingen voldoen niet zonder meer aan de definitie die in het kader van GATS voor *public service* wordt gehanteerd. Dit zou kunnen impliceren dat nationale overheden uiteindelijk tot de keuze zouden moeten komen ófwel om deze commerciële activiteiten te laten afbouwen of afzonderen, ófwel om hun hogeronderwijsinstellingen niet langer als *public services* te beschouwen (Knight, 2002).

De raad leidt uit de huidige jurisprudentie en uitlatingen van de Europese Commissie af, dat voorshands het bekostigde, niet-commerciële (hoger) onderwijs niet onder de bepalingen valt betreffende het vrije dienstenverkeer, de concurrentiebepalingen of staatssteunbepalingen. Mogelijk is echter dat deze conclusie wijzigt bij een substantiële verandering van het bekostigingssysteem. Het gaat er dan om of instellingen commerciële speelruimte hebben en economische activiteiten ontplooiën.

### 3 Overheidsbekostiging van hoger onderwijs: privaat en maatschappelijk rendement van hoger onderwijs

De belangrijkste criteria die op grond van de vigerende wetgeving een rol spelen bij de beoordeling van de vraag of een opleiding voor bekostiging in aanmerking komt, zijn kwaliteit en macrodoelmatigheid. De raad is echter van mening dat uitbreiding van het aantal criteria en een specifieke invulling van de bestaande, gewenst is.

Paragraaf 3.1 staat kort stil bij de huidige situatie. Paragraaf 3.2 gaat in op de wenselijk geachte uitbreiding, waarbij het accent wordt gelegd op het rendement van opleidingen. In de daarop volgende paragrafen van dit hoofdstuk behandelt de raad aspecten daarvan, te weten het private en het maatschappelijke rendement. De raad legt het accent op het laatste.

#### 3.1 Huidige situatie

In het kader van de procedure die een instelling van hoger onderwijs moet doorlopen om een opleiding voor bekostiging in aanmerking te laten komen, zijn kwaliteit en macrodoelmatigheid de belangrijkste criteria.

Wat de *kwaliteit* betreft geldt een procedure waarbij de NAO, een bij wet ingestelde, onafhankelijke autoriteit, een kwaliteitskeurmerk verleent. Het keurmerk houdt een formele erkenning in van de basiskwaliteit van de desbetreffende opleiding. Accreditatie van een opleiding is een *conditio sine qua non* voor bekostiging. Accreditatie is voorts nodig voor het verlenen van een wettelijk erkende titel (civiel effect) en voor het ontvangen van studiefinanciering door de student. De accreditatie is zes jaar geldig. De NAO bepaalt op basis van een toetsing van een externe beoordeling of een opleiding wordt geaccrediteerd. Een zogenoemde visiterende en beoordelende instantie (VBI) voert deze externe beoordeling uit in opdracht van de accreditatievragende instelling voor hoger onderwijs.

Krachtens de WHW heeft de NAO zijn werkwijze vastgelegd in twee documenten, te weten het *Accreditatiekader bestaande opleidingen hoger onderwijs* en het *Toetsingskader nieuwe opleidingen hoger onderwijs*. Deze kaders maken onderscheid tussen wo- en hbo-oriëntatie van opleidingen en tussen bachelor- en masteropleidingen. Bij de toets met het oog op accreditatie en bij de toets nieuwe opleidingen wordt gekeken naar het niveau van de opleiding, de onderwijsinhoud, het onderwijsproces, de opbrengsten van het onderwijs van de opleiding en de aanwezigheid van voldoende voorzieningen die noodzakelijk zijn om de opleiding te kunnen verzorgen. Voor het verlenen van accreditatie geldt bovendien de voorwaarde dat men een adequate methode hanteert bij de regelmatig te verrichten beoordeling van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling.

De staatssecretaris heeft haar voornemen tot goedkeuring van de accreditatiekaders en de toetsingskaders nieuwe opleidingen aan de beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd, en deze kaders vervolgens goedgekeurd. Daarmee is voor de instellingen de facto de weg vrij om accreditatie van hun opleidingen aan te vragen en om nieuwe opleidingen ter beoordeling aan de NAO voor te leggen. De formele inwerkingtreding van de hierop betrekking hebbende wettelijke bepalingen geschiedt bij Koninklijk Besluit.

Het tweede wettelijke criterium waaraan op grond van de wet moet worden voldaan, is *macrodoelmatigheid*. De concrete invulling met subcriteria heeft een lange voorgeschiedenis. Sinds 1993 voert de Adviescommissie Onderwijsaanbod de macrodoelmatigheidstoets uit. De expliciete verantwoordelijkheid van de instellingen voor de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod is daarbij een belangrijke factor. Door wijziging van de WHW komt aan deze situatie een eind. Omdat de overheidsverantwoordelijkheid terzake nadrukkelijker is geformuleerd, is een nieuw toetsingskader ontwikkeld. Volgens de adviesaanvraag zal dit toetsingskader voor macrodoelmatigheid leidend zijn voor toekenning van bekostiging. De criteria worden opgenomen in de beleidsregels als bedoeld in artikel 6.2, vierde lid WHW.

De minister beoordeelt of van macrodoelmatigheid sprake is. Hoewel accreditatie een belangrijke voorwaarde is voor bekostiging, heeft de minister de bevoegdheid om op basis van een beoordeling van de macrodoelmatigheid te besluiten, opleidingen al dan niet te bekostigen. Zo kan de minister uiteindelijk door een bekostigingsbesluit het aanbod aan nieuwe opleidingen beïnvloeden. Bekostigde opleidingen worden geregistreerd in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO).

### **3.2 Uitbreiding criteria**

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 en uitwerking van het aantal criteria gewenst zijn. Naar zijn oordeel is de overheidsverantwoordelijkheid niet beperkt tot de thans wettelijk geregelde basiskwaliteit en macrodoelmatigheid. Zij strekt zich ook uit tot doelmatigheid (dit omvat meer dan macrodoelmatigheid), toegankelijkheid en kwaliteit (dit omvat meer dan basiskwaliteit).

In zijn advies *Publiek en Privaat* (Onderwijsraad, 2001) heeft de raad aangegeven dat twee motieven voor overheidsbemoeyenis met het onderwijs van belang zijn: doelmatigheidsoverwegingen en rechtvaardigheidsoverwegingen. Het doelmatigheidsargument voor bekostiging van onderwijs is gebaseerd op de notie dat bij afwezigheid van overheidsbekostiging de investering in onderwijs minder dan sociaal wenselijk zal zijn. Het rechtvaardigheidsargument voor overheidsbemoeyenis met onderwijs is gebaseerd op de gedachte dat bij afwezigheid daarvan de ongelijkheid tussen individuen vergroot wordt.

Doelmatigheids- en rechtvaardigheidsargumenten hoeven echter niet over de hele breedte van het onderwijs in gelijke mate en op dezelfde manier aan de orde te zijn. In genoemd advies van de raad is de rol van de overheid verder uitgewerkt aan de hand van vijf criteria. Deze criteria zijn: keuzevrijheid, kwaliteit, efficiëntie, toegankelijkheid en sociale cohesie. Vanzelfsprekend kan aan de vijf criteria niet in volle omvang voldaan worden. Sommige criteria zullen meer gewicht krijgen boven andere, zonder dat be-

paalde criteria overheersen. Het gaat uiteindelijk om het vinden van een balans. De vijf criteria worden als volgt uitgewerkt:

- keuzevrijheid: bevordert de inzet van publieke bekostiging van een opleiding de mogelijkheid voor studenten om die opleiding te kiezen die hen het meeste aanspreekt;
- kwaliteit: bevordert de inzet van publieke bekostiging van een opleiding de kwaliteit van het onderwijs;
- efficiëntie: bevordert de inzet van publieke bekostiging van een opleiding de doelmatigheid van het onderwijssysteem;
- gelijkheid: bevordert de inzet van publieke bekostiging van een opleiding de toegankelijkheid van het onderwijs; en
- sociale cohesie: bevordert de inzet van publieke bekostiging van een opleiding de bijdrage die onderwijs aan sociale samenhang kan leveren en de competentie van burgers voor het nemen van (mede)verantwoordelijkheid voor de samenleving.

Met het oog op een begripsmatige samenhang tussen de adviesaanvraag en dit advies geeft de raad er de voorkeur aan, de in dit advies genoemde begrippen te vatten onder de noemer van de drie criteria die de adviesaanvraag onderscheidt: doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit.

Bij doelmatigheid gaat het in het algemeen om een zodanige besteding van middelen dat sprake is van een optimale verhouding tussen kosten en baten. Bij toepassing van dit doelmatigheids criterium op de besteding van overheidsmiddelen voor hoger onderwijs, gaat het om optimalisering van de verhouding tussen de besteding van overheidsmiddelen voor en het rendement van hoger onderwijs. Dit rendement moet optimaal zijn voor zowel het individu (verder aan te duiden als privaat rendement) als voor de maatschappij (verder aan te duiden als maatschappelijk rendement).

Naast de genoemde dimensie van doelmatigheid, het rendement van hoger onderwijs, onderscheidt de raad nog een dimensie: macrodoelmatigheid. Deze omvat allocatieve en dynamische doelmatigheid. Beide hebben betrekking op de relatie tussen vraag naar en aanbod van hoger onderwijs. 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. Speelt een opleiding voldoende in op veranderende vragen en de noodzaak van maatschappelijke en technologische vernieuwingen om bijvoorbeeld internationaal te kunnen concurreren? De vraag naar de allocatieve en dynamische doelmatigheid moet volgens de raad worden afgezet tegen het bestaande bestand van (delen van) opleidingen van dezelfde of verwante soort binnen het totale aanbod van bekostigde opleidingen in Nederland. Hierbij moet rekening gehouden worden met het aanbod van (delen van) soortgelijke aangewezen opleidingen (artikel 6.2, eerste lid WHW).

Het rendement van hoger onderwijs als dimensie van doelmatigheid is voor de raad cruciaal. Hij stelt dit derhalve voorop. Onderzocht is of het mogelijk is daarbinnen onderscheid te maken naar groepen of categorieën van opleidingen, met andere woorden of er sprake kan zijn van differentiatie van overheidsbekostiging naar categorieën van opleidingen. Dit hoofdstuk gaat daar nader op in.

Het volgende hoofdstuk stelt aan de orde de tweede dimensie van doelmatigheid, de macrodoelmatigheid, en de overige twee hiervoor onderscheiden nadere criteria bij de beantwoording van de bekostigingsvraag: toegankelijkheid en kwaliteit.

De raad stelt dus drie criteria voor (overeenkomstig de adviesaanvraag), maar wil deze wél breder interpreteren.

### 3.3 Rendement van hoger onderwijs

Het volgen van onderwijs is een investering in de toekomst. Net als andere investeringen levert ook het volgen van onderwijs een rendement op. Het rendement van onderwijs heeft verschillende dimensies. De raad maakt allereerst onderscheid tussen privaat en maatschappelijk rendement.

Het private rendement meet wat studeren oplevert voor de student, uitgedrukt als percentage van de kosten gedragen door de student. Dit rendement is relevant bij de beoordeling van de opbrengsten van het volgen van onderwijs voor het individu zelf. Het is van belang voor de beantwoording van de vraag of, en zo ja in welke mate, een eigen bijdrage van de student gerechtvaardigd is.

Het maatschappelijke rendement is de opbrengst van hoger onderwijs voor de samenleving als geheel, uitgedrukt als percentage van de kosten gedragen door de maatschappij als geheel. Dit rendement is van belang voor de beantwoording van de vraag of, en zo ja in welke mate, de overheid een bekostigingsverantwoordelijkheid heeft.

Naast het onderscheid tussen privaat en maatschappelijk rendement acht de raad het onderscheid tussen het financiële en het niet-financiële rendement van (hoger) onderwijs van belang. Deelname aan hoger onderwijs levert immers ook een niet-financiële bijdrage aan de welvaart. Zo omvat het private rendement van hoger onderwijs naast een hoger nettoloon ook elementen als interessant werk, zelfontplooiing, enzovoort. Op analoge wijze omvat het maatschappelijke rendement van hoger onderwijs niet alleen de effecten op financiële macro-economische variabelen als het bbp (via meer innovatie, minder werkloosheid, hogere belastingopbrengsten), maar ook de effecten op niet-financiële welvaartsaspecten, zoals gezondheid, cultuur, sociale cohesie en het functioneren van de democratie. Functies van (hoger) onderwijs die op beide rendementsvormen betrekking hebben en zowel een financiële als een niet-financiële dimensie hebben, zijn leerefficiëntie en arbeidsmarktefficiëntie<sup>19</sup>. In hoofdstuk 5 komt de raad hierop terug.

Indien het (financiële en niet-financiële) maatschappelijke rendement groter is dan het private rendement, is sprake van zogenoemde *positieve externe effecten*: baten die niet alleen toevallen aan de student zelf, maar ook aan de samenleving als geheel. Positieve externe effecten van hoger onderwijs zijn een uiting van marktfalen en impliceren een mogelijke rol voor overheidsbeleid ten aanzien van deelname aan en studiekeuze in het hoger onderwijs. In geval van positieve externe effecten kan de overheid door de deelname aan het hoger onderwijs te bevorderen de totale maatschappelijke welvaart vergroten.

<sup>19</sup> *Onder leerefficiëntie wordt verstaan het bereiken van een bepaald leereffect (het kennis- en vaardigheidsniveau) tegen de laagst mogelijke kosten. Onder arbeidsmarktefficiëntie wordt verstaan de kwaliteit van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Deze wordt bepaald door indicatoren als de werkloosheid onder afgestudeerden met een bepaalde opleiding, het aantal openstaande vacatures voor afgestudeerden met een bepaalde opleiding en de benutting van kwalificaties (de mate van over- en onderscholing).*

Uit het bovenstaande blijkt dat het private en het maatschappelijke rendement van hoger onderwijs niet aan elkaar gelijk hoeven te zijn. De student (of zijn ouders) draagt niet alle kosten van de studie: de overheid (dus de rest van de samenleving) betaalt mee. Hier staat tegenover dat de student ook niet de enige is die de opbrengsten verwerft: de rest van de samenleving profiteert mee.

In paragraaf 3.4 komen eerst de private opbrengsten van hoger onderwijs aan de orde, omdat deze van belang zijn bij de vraag naar de verhouding tussen de eigen (bekostigings)verantwoordelijkheid van studenten en die van de overheid. In verband met laatstgenoemde verantwoordelijkheid is een verkenning van belang van de maatschappelijke opbrengsten van hoger onderwijs. Paragraaf 3.5 gaat daar nader op in.

### 3.4 De private opbrengsten van hoger onderwijs

De (onderwijs)economische literatuur bevat diverse schattingen van het financiële private rendement van onderwijs, maar aparte schattingen van het rendement van *hoger* onderwijs zijn schaars. Daarbij geldt bovendien dat in de literatuur zelden wordt gedifferentieerd naar opleiding<sup>20</sup>. De bestaande literatuur beperkt zich grotendeels tot het *financiële* private rendement.

Groot en Maassen van den Brink (2003) geven een kort overzicht van literatuur betreffende financieel privaat rendement van onderwijs in termen van scholingsjaren. Het gaat daarbij om het aantal jaren dat vereist is voor de functie die werknemers uitoefenen. Voor Nederland komt dat rendement op 6,4%.

Hartog, Odink en Smits (1999a, b) onderzochten de ontwikkeling van het private rendement van een jaar onderwijs in termen van effect op het netto loon. Zij constateren dat, na een daling tussen 1960 en 1985, dit rendement weer is gestegen tot 6,4% in 1994.

Ashenfelter, Harmon en Oosterbeek (1999) voerden eveneens een internationaal vergelijkend onderzoek uit. Daaruit bleek dat het gemiddelde private rendement op een jaar onderwijs 7,9% is.

Mede op basis van een meta-analyse van een groot aantal internationale studies, constateren Groot en Maassen van den Brink (2003) dat het gemiddelde rendement op een jaar vereiste scholing 7,8% bedraagt. De samenvattende conclusie luidt dat het reële (individuele, financiële) rendement op een jaar onderwijs zo'n 6 tot 8% bedraagt.

Naast het voorgaande onderzoek naar privaat financieel rendement van scholingsjaren, is er ook een onderzoek van Groot en Oosterbeek (1994) naar het individueel rendement van (in)efficiënte leerwegen. Zij passen een uitgebreide differentiatie toe, waarbij de hoofdcategorieën worden gevormd door schooljaren die wel en schooljaren die niet met een diploma worden afgesloten. Het rendement op de eerste categorie bedraagt 7,1% voor mannen en 13% voor vrouwen. Dat op de tweede categorie ongeveer tweederde daarvan.

Wat het *hogere* onderwijs betreft is een internationaal onderzoek van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) beschikbaar over het extra financiële private rendement van hoger onderwijs in vergelijking met middelbaar onderwijs over de periode 1999-2000 (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 2002). Het onderzoek omvat een tiental landen, waarvan zeven Europese<sup>21</sup> alsmede de Verenigde Staten, Canada en Japan. Bij de gepresenteerde schattingen is rekening gehouden met het effect van verschillen tussen landen in het brutoloon van hoog opgeleiden, in belastingen, in studieduur en in werkloosheid.

Uit het overzicht blijkt dat deze component van het private rendement op hoger onderwijs sterk verschilt tussen landen. Nederland neemt een gemiddelde positie in, met een privaat rendement van 12%.

De OESO-schattingen zijn aan de hoge kant in vergelijking met de schattingen voor Nederland van Stegeman en Waaijers (2000). Volgens hen leidt een hbo-opleiding tot een inkomensstijging met zo'n 25% en een wo-opleiding tot een inkomensstijging met zo'n 40%. Per studiejaar komt dit overeen met een rendement van 6,3% en 8,3%, een cijfer dat ook de uitkomst is van het hiervoor aangehaalde onderzoek naar het private financiële rendement van een jaar scholing in het algemeen.

Over een eventueel verschil in privaat (financieel) rendement naar categorieën opleidingen in het hogere onderwijs is slechts beperkte informatie bekend. De raad concludeert dat een dergelijke differentiatie niet zonder meer vast te stellen is.

Zoals eerder aangegeven omvat het private rendement ook niet-financiële opbrengsten: sociaal en cultureel rendement. Als vormen van privaat sociaal rendement kunnen genoemd worden aangenamer, interessanter en gezonder werk, en zelfontplooiing. Onder privaat cultureel rendement kan begrepen worden het meer genieten van aspecten van het culturele erfgoed. In de literatuur ligt in de regel de nadruk op financieel privaat rendement.

### **3.5 De maatschappelijke opbrengsten van hoger onderwijs: (financieel-) economisch rendement**

Naast de private opbrengsten van hoger onderwijs zijn er ook maatschappelijke opbrengsten. De raad onderscheidt ook hier (financieel-)economisch, sociaal en cultureel rendement. Bij het economisch rendement gaat het om de effecten op economische groei en om andere positieve economische gevolgen. Deze komen in deze paragraaf aan de orde. Bij sociaal rendement gaat het naar de mening van de raad om de betekenis van (hogere) onderwijs voor (de bevordering van) sociale cohesie. Cultureel rendement betreft de betekenis van opleidingen voor het Nederlandse en Europese culturele erfgoed en voor de ontwikkeling van cultureel bindende elementen. Op deze twee dimensies van maatschappelijk rendement gaat paragraaf 3.6 nader in.

Uit onderzoek blijkt dat onderwijs leidt tot een hogere economische groei. Groot en Maassen van den Brink (2003) hebben een inventarisatie gemaakt van de literatuur die aan deze stelling ten grondslag ligt. Daaruit blijkt dat, volgens een overzicht van

<sup>21</sup> Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Englander en Gurney (1994), tussen 1960 en 1980 de toename van onderwijsdeelname verantwoordelijk was voor 10-20% van de economische groei. Verder blijkt dat landen met een hoger opgeleide bevolking een hogere economische groei per hoofd van de bevolking hebben (onder andere Barro, 1991 en Bils & Klenow, 2000). Voorts concludeert Barro (1997) dat een toename van het opleidingsniveau met één jaar leidt tot een extra groei van het bruto binnenlands product van 1,2% per jaar. Andere studies vinden geringere effecten. Krueger en Lindahl (2001) ten slotte concluderen aan de hand van een literatuuranalyse, dat de effecten van scholing op economische groei op een termijn van tien tot twintig jaar groter zijn dan op kortere termijn. De effecten van een toename van het opleidingsniveau zijn het grootst voor landen met een laag opleidingsniveau.

Gaat het in het voorgaande om het effect van onderwijs op economische groei in macro-economisch opzicht, er is ook op individueel niveau productiviteitsstijging bij werknemers waarneembaar. Zo komt Topel (1999) tot de bevinding dat een toename van het gemiddelde aantal jaren onderwijs met één jaar leidt tot een productiviteitsstijging per werknemer van 5-15%. In andere onderzoeken variëren de uitkomsten van 4-11%.

De in de vorige paragraaf aangehaalde OESO-publicatie *Education at a Glance* (2002) geeft eveneens informatie over het extra financiële economische rendement van *hogere* onderwijs voor de samenleving in vergelijking met middelbaar onderwijs. Het gaat om gegevens over dezelfde groep landen. Gecorrigeerd voor de verschillen in arbeidsparticipatie, voor Nederland in het bijzonder voor vrouwen, ligt voor ons land het desbetreffende rendement op 10%. Dit ligt iets boven het groepsgemiddelde van 9,3%. Opgemerkt zij dat het hier alleen gaat om de effecten op de economische groei.

In de toelichting wordt geconstateerd dat er weliswaar ook andere (financiële) economische effecten zijn (bij voorbeeld ten gevolge van minder criminaliteit, betere gezondheid), maar dat die moeilijk zijn te meten.

Groot en Maassen van de Brink (2003) wijzen in verband met het laatste op mogelijke effecten op de volksgezondheid. Volgens de auteurs zijn er aanwijzingen dat hoger opgeleiden betere keuzes maken over hun gezondheid: hoger opgeleiden leven langer en zijn – in vergelijking met lager opgeleiden – gezonder. Zij constateren dat investeren in onderwijs dus positieve effecten heeft op de volksgezondheid. Dit heeft direct consequenties voor de kosten voor de gezondheidszorg. Ook op andere manieren profiteert de samenleving van hoger opgeleiden. Het nationaal inkomen en de belastingopbrengsten nemen toe als gevolg van het hogere inkomen van hoger opgeleiden. Verder is van belang dat zij minder vaak werkloos en arbeidsongeschikt worden, wat leidt tot minder kosten voor de sociale zekerheid. Meer onderwijs heeft dus niet alleen invloed op de economische groei, maar heeft ook andere positieve (financieel-)economische effecten.

In de hiervoor aangehaalde onderzoeken gaat het om de betekenis van (hogere) onderwijs in het algemeen voor de maatschappij. In het licht van de adviesvragen heeft de raad zich echter met name de vraag gesteld of onderscheid naar categorieën opleidingen in het hoger onderwijs mogelijk is, en welke empirische aanwijzingen daarvoor te vinden zijn. Voor zover de raad bekend is, gebeurt dat slechts in één publicatie, namelijk die van Murphy, Shleifer en Vishny (1991). Deze bevat schattingen waaruit blijkt dat landen met een hoog aandeel studenten in een exacte richting (*engineering*) in 1970, in de periode 1970-1985 een hogere economische groei kenden dan landen met een laag aandeel stu-

denten in een exacte richting. Het gaat om kwantitatief forse effecten: 10 procentpunten meer studenten in een exacte richting in 1970 was volgens deze schattingen goed voor 0,5% extra economische groei per jaar in de daarop volgende vijftien jaar.

Dat het aantal afgestudeerden in de bèta- en technische richtingen leidt tot positieve externe effecten, kan worden toegelicht aan de hand van de zogenaamde innovatieredenering. Bij economische groei speelt innovatie door bedrijven een belangrijke rol. Innoverende bedrijven investeren in de creatie van nieuwe kennis in met name technologische gebieden. Met die nieuwe kennis kunnen de desbetreffende bedrijven nieuwe producten introduceren of bestaande productieprocessen verbeteren. *Research and development* (R&D) leidt tot een hoog economisch maatschappelijk rendement. Bij een correlatie tussen de toename van een bepaald soort hoger opgeleiden en de toename van de bedrijfs-R&D, mag het extra maatschappelijke rendement hiervan worden toegeschreven aan deze hoog opgeleiden. Dit strookt met de resultaten van onderzoek door Cornet en Rensman (2001), die aangeven dat de beschikbaarheid van hoog opgeleiden in bètarichtingen een van de belangrijkste determinanten is bij de keuze van een vestigingsplaats voor R&D-activiteiten.

In het algemeen kan volgens de raad gesteld worden dat voor een kennissamenleving hoogopgeleide wetenschappers, met name in de exacte wetenschappen, essentieel zijn. Het gaat dan niet alleen om de betekenis voor de economische groei, maar ook om de rol die bij voorbeeld technici spelen bij de groei van maatschappelijke sectoren die niet zozeer van economische als wel van maatschappelijke betekenis zijn. De raad denkt hierbij aan de zorgsector, die naar verwachting in de komende decennia aan een sterk toenemende vraag zal moeten voldoen, daarbij steeds meer gebruik makend van nieuwe en complexe technische voorzieningen.

In dit verband stelt de Europese Commissie (2002a) onder andere: "It has been widely acknowledged that the scale and quality of human resources are major determinants of both the creation of new knowledge and its dissemination. Key factors are the supply of new scientists and engineers in sufficient number (.....). The knowledge sector is dependent on the ability of education, in particular universities, to offer high quality curricula in knowledge-intensive areas and to attract a sufficient number of qualified persons to science and technology."

Het aandeel afgestudeerden in deze wetenschappen is in Nederland laag in vergelijking met het buitenland. Het EU-benchmarkonderzoek, gehouden als vervolg van de bijeenkomst van de Europese Raad in Lissabon, maakt duidelijk dat het aantal afgestudeerden in bètawetenschappen en technologie in Nederland al jarenlang relatief (te) bescheiden is (Europese Commissie, 2002b). De cijfers over 2000 geven aan dat Nederland met 5,8 afgestudeerden per 1000 inwoners in de leeftijd van 20-29 jaar tot de achterblijvers in Europa behoort. Verder heeft de Europese Commissie in haar voorjaarsprognoses 2003 gewezen op het feit dat de positie van Nederland extra zorgwekkend is door het lage aantal afgestudeerden in natuurwetenschap en techniek (Europese Commissie, 2003). Dit aantal zal drastisch omhoog moeten om de positie van de Nederlandse kenniseconomie te verbeteren. In dit verband verwijst de raad ook naar zijn advies *Europese richtpunten* (Onderwijsraad, 2003).

### **3.6 De maatschappelijke opbrengsten van hoger onderwijs: sociale cohesie**

In paragraaf 3.5 is ingegaan op de verschillende manieren waarop positieve externe effecten van hoger onderwijs kunnen bijdragen aan een hoger bbp. Hoger onderwijs kan evenwel ook leiden tot positieve externe effecten die niet (direct) in het bbp tot uitdrukking komen, maar die vanuit een breder welvaartsbegrip eveneens van belang zijn. De raad vat deze onder de noemer sociale cohesie. Sociale cohesie kent een aspect van sociale binding respectievelijk sociaal kapitaal en een aspect van culturele ontwikkeling.

#### **3.6.1 Sociale binding, sociaal kapitaal**

Een empirische analyse van Bynner en Egertson (2000) wijst uit dat hoogopgeleiden vaker deelnemen aan gemeenschapsactiviteiten, vrijwilligerswerk en aan 'democratic processes'. Bovendien zijn er aanwijzingen dat dit verband causaal zou kunnen zijn, omdat de gevonden relatie blijft bestaan na correctie voor andere mogelijke oorzaken zoals sociale en economische kenmerken.

Groot en Maassen van den Brink (2002, 2003) komen eveneens tot die bevinding. Zij constateren op basis van empirisch onderzoek dat onderwijs een belangrijke bijdrage levert aan sociaal kapitaal als onderdeel van sociale cohesie. Zij merken op dat sociale cohesie een breed en diffuus begrip is. Het kan worden opgevat als de mate waarin cultuur, normen en sociale structuren gedeeld worden in de samenleving. Het begrip verwijst volgens de auteurs echter ook naar de mate waarin deze normen en cultuur het gedrag van individuele burgers bepalen. Ten slotte signaleren zij dat sociale cohesie ook wordt gevormd en in stand gehouden door individuele burgers in de samenleving. Het begrip heeft dus ook betrekking op de mate waarin individuele burgers door hun gedrag bijdragen aan (het instandhouden van) cultuur, normen en sociale structuren. De auteurs wijzen op de opvatting van de Wereldbank dat onderwijs op drie manieren bijdraagt aan de vorming van sociaal kapitaal: leerlingen en studenten praktiseren sociaalvaardigheden zoals participatie en reciprociteit, scholen vormen een forum voor gemeenschapsactiviteiten en door burgerschapskunde leren jongeren hoe ze verantwoordelijke burgers in de samenleving worden.

Genoemde auteurs halen onder andere Glaeser, Laibson, Scheinkman en Soutter (2000) aan, die tot de bevinding komen dat onderwijs een belangrijke invloed heeft op de ontwikkeling van vertrouwen als belangrijk element van sociaal kapitaal. Naarmate het onderwijsniveau toeneemt, neemt ook het vertrouwen in de medemens toe. Daarnaast creëert onderwijs individueel sociaal kapitaal doordat het de sociale vaardigheden vergroot. Van belang is ook de vaststelling dat niet alleen een hogere opleiding tot meer vertrouwen leidt, maar dat vertrouwen ook een positieve invloed heeft op onderwijsprestaties (La Porta, Lopez de Silanes, Shleifer en Vishny, 1997).

Groot en Maassen van den Brink (2003) concluderen op basis van het voorgaande, evenals Bynner en Egertson (2000), dat onderwijs een belangrijke positieve bijdrage levert aan het sociaal kapitaal. Hoger opgeleiden hebben meer vertrouwen in hun medemens en participeren vaker in maatschappelijke organisaties. Criminaliteit is lager onder hoger opgeleiden, terwijl hoger opgeleiden meer deelnemen aan het democratisch proces. De auteurs kunnen hieruit niet anders concluderen dan dat een hoger opleidingsniveau in de samenleving bijdraagt aan een grotere sociale cohesie.

### 3.6.2 Culturele ontwikkeling

Naast de sociale betekenis is er ook de culturele betekenis van (hoger) onderwijs als aspect van maatschappelijk rendement. Hoger onderwijs draagt bij aan enerzijds ontwikkeling en onderhoud van het culturele erfgoed en anderzijds ontwikkeling van cultureel bindende elementen.

Zonder uitpuittend te willen zijn, noemt de raad hier enkele voorbeelden. Een eerste voorbeeld van een groep opleidingen die in dit verband relevant zijn, vormen de geesteswetenschappen. De Nederlandse samenleving als geheel heeft een groot belang bij instandhouding hiervan, omdat zij een belangrijk onderdeel vormen van haar culturele erfgoed. Geesteswetenschappen dienen weliswaar ook specifieke belangen, maar voor de raad gaat het toch vooral om de maatschappelijke opdracht. Deze is onder andere beschreven door de Commissie Toekomst van de Geesteswetenschappen, de commissie-Vonhoff, in haar advies *Men weegt Kaneel bij 't lood* (1995).

De commissie-Vonhoff is van mening dat de geesteswetenschappen er zijn om leerprocessen tussen gemeenschappen te ondersteunen. Zij bevorderen zowel het honoreren als het relativeren van de neiging van gemeenschappen om de eigen verworvenheden en waarden als norm voor de mensheid te stellen. Honoreren geschiedt door het geven van zin aan die verworvenheden en waarden, en door deze aan het nageslacht en aan andere gemeenschappen ter beschikking te stellen. Relativeren geschiedt door de samenleving bescheidenheid bij te brengen, door de dominante verworvenheden en waarden met het erfgoed van de voorouders en andere gemeenschappen te confronteren.

Een ander voorbeeld zijn de kunstopleidingen in het hoger beroepsonderwijs. Kunstopleidingen zijn volgens de raad van groot maatschappelijk belang vanwege de bijdrage aan culturele doelstellingen en aan de opbouw en continuïteit van het Nederlandse en Europese culturele erfgoed.

De raad is van mening dat het, gezien vanuit het belang voor zowel de Nederlandse als de Europese samenleving, noodzakelijk is om het culturele erfgoed in stand te houden en te ontwikkelen. Het culturele erfgoed is van grote maatschappelijke waarde en heeft in die zin een groot maatschappelijk rendement.

Wat betreft de ontwikkeling van cultureel bindende elementen verwijst de raad onder meer naar het werk van de Raad voor Cultuur.

## 3.7 Conclusies

De raad is van mening dat primair het maatschappelijk rendement van opleidingen in het hoger onderwijs het criterium behoort te zijn aan de hand waarvan wordt bepaald of opleidingen voor bekostiging in aanmerking (blijven) komen. In dit advies is voor de raad vooral de vraag aan de orde of, en zo ja in welke mate, dit criterium is te operationaliseren.

Uit de in dit hoofdstuk opgenomen korte literatuurverkenning naar het private en maatschappelijke rendement van (hoger) onderwijs trekt de raad de volgende conclusies.

Er zijn in het algemeen te weinig empirische gegevens bekend over private en maatschappelijke opbrengsten van (categorieën) opleidingen. Een uitzondering betreft het onderzoek naar de positieve relatie tussen economische groei en innovatie enerzijds en bèta- en techniekopleidingen anderzijds. De raad constateert dat er, bij gebrek aan empirische gegevens, geen voldoende rechtvaardiging is te vinden om op basis van maatschappelijke en/of private rendementen in bekostigingsarrangementen, te differentiëren naar opleiding. De betekenis van de categorieën bèta- en technische opleidingen roept echter, gelet op het belang dat de raad aan die betekenis hecht en gezien het onderwerp van dit advies, wel de vraag op naar mogelijke implicaties voor de bekostigingsverantwoordelijkheid van de overheid.

Hoger onderwijs heeft daarnaast, blijkens de onderzochte literatuur, in het algemeen een groot maatschappelijk rendement in termen van bevordering van sociale cohesie. Ook hieraan kan argumentatie worden ontleend voor een bepaalde mate van overheidsbekostiging. Als het gaat om de betekenis van hoger onderwijs voor de bevordering van sociale binding zijn er geen argumenten voor een differentiatie naar opleidingen. Wat betreft de culturele betekenis van hoger onderwijs, kunnen categorieën opleidingen worden geïdentificeerd die voor Nederland en Europa van zodanige betekenis zijn voor de ontwikkeling en het uitbouwen van het culturele erfgoed alsmede voor de ontwikkeling van cultureel bindende elementen, dat sprake is van een aanzienlijk maatschappelijk rendement. Op basis daarvan is een bepaalde mate van overheidsbekostiging te rechtvaardigen.

Op basis van toepassing van het criterium maatschappelijk rendement moet in beginsel uitgegaan worden van een gelijke basisbekostiging door de overheid voor alle opleidingen.

De opleidingen die van groot belang zijn voor de culturele ontwikkeling leiden veelal op voor sectoren die geen financiële eigenstandigheid hebben. Deze sectoren kunnen worden ondersteund door belangrijke sponsors en bijdragen van gebruikers en bezoekers, maar zijn in het algemeen geheel of gedeeltelijk afhankelijk van de beschikbaarheid van overheidsmiddelen. Dit kan zijn doordat de overheid als werkgever optreedt of doordat de uitvoerende instantie geen andere dominante financieringsbron kan aanboren dan de overheid. Deze conclusie betekent dat hier sprake is van een bijzondere overheidsverantwoordelijkheid wat betreft de mate van bekostiging.

## 4 Nadere criteria voor overheidsbekostiging

Zoals uit hoofdstuk 3 blijkt, zijn zowel individuen als de samenleving als geheel gebaat bij hoger onderwijs. De raad heeft geconcludeerd dat in het algemeen sprake is van een hoog maatschappelijk rendement van opleidingen in het hoger onderwijs. Op basis daarvan is in beginsel sprake van een overtuigend argument voor (een bepaalde mate van) overheidsbekostiging van opleidingen in het hoger onderwijs. Daarnaast heeft hij geconstateerd dat er voor de categorieën bèta- en technische opleidingen aanwijzingen zijn die duiden op een bijzondere betekenis van deze opleidingen voor de economische groei.

De vraag of, bij een aanbod van meer (nieuwe) opleidingen, elke mogelijke opleiding bekostigd moet worden, is echter hiermee nog niet beantwoord. Hoewel toepassing van het criterium maatschappelijk rendement tot een belangrijke eerste conclusie leidt, moet vervolgens aan de hand van drie nadere criteria worden bepaald of de bekostiging van een bepaalde opleiding al dan niet gewenst is. Is die conclusie positief, dan is vervolgens de vraag aan de orde hoeveel opleidingen van een bepaald type voor bekostiging in aanmerking kunnen komen. Toepassing van deze criteria moet leiden tot een samenhangende weging en tot conclusies. In dit hoofdstuk gaat de raad hier nader op in.

### 4.1 Nadere criteria

Kernvraag A van de adviesaanvraag vraagt de raad aan te geven, welke de criteria zouden moeten zijn voor overheidsbekostiging van hoger onderwijs. Deze vraag beantwoordt de raad aldus dat hij enerzijds macrodoelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit als nadere criteria ziet voor beantwoording van de vraag welke opleidingen de overheid moet bekostigen. Anderzijds wil hij deze criteria een nadere en bredere invulling geven. Deze criteria moeten in een onderbouwde, samenhangende afweging worden gehanteerd.

De raad beschouwt doelmatigheid als het belangrijkste criterium en daarbinnen de dimensie maatschappelijk rendement. In hoofdstuk 3 is hij hierop al ingegaan.

Wat de nadere criteria betreft acht de raad primair de tweede dimensie van doelmatigheid die hij eerder heeft onderscheiden, te weten macrodoelmatigheid, van belang. In hoofdstuk 3 is melding gemaakt van het feit dat het door de minister ontwikkelde *Toetsingskader macrodoelmatigheid* leidend zal zijn voor bekostiging. Ten behoeve van het totaalbeeld geeft paragraaf 4.2 de inhoud hiervan met enige kanttekeningen.

Als tweede nadere criterium acht de raad toegankelijkheid van belang. Ook de adviesaanvraag geeft aan dat hier sprake is van een overheidsverantwoordelijkheid waaraan invulling moet worden gegeven bij beantwoording van bekostigingsvragen. Het gaat bij toegankelijkheid om optimalisering van onderwijskansen voor studenten in termen van

financiële en regionale toegankelijkheid en keuzevrijheid. Dit criterium komt in paragraaf 4.3 aan de orde.

Ten slotte is de kwaliteit het derde nadere criterium. Weliswaar zijn voor de toetsing aan dit criterium inmiddels voorzieningen getroffen in de vorm van het accreditatiestelsel, maar op de selectiviteit van dit instrument in het licht van de vraagstelling in dit advies gaat paragraaf 4.4 nader in.

## 4.2 Macrodoelmatigheid

In hoofdstuk 3 is ingegaan op maatschappelijk rendement als de belangrijkste dimensie van doelmatigheid. In deze paragraaf komt de andere dimensie van doelmatigheid aan de orde, de macrodoelmatigheid. Daaronder verstaat de raad, zoals eerder aangegeven, allocatieve en dynamische doelmatigheid. Beide hebben betrekking op de relatie tussen vraag naar en aanbod van hoger onderwijs. 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 die zin dat adequaat wordt geanticipeerd op veranderende behoeften bij studenten (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen & Ministerie van Economische Zaken, 2002).

Volgens de adviesaanvraag zal voor toekenning van bekostiging het *Toetsingskader macrodoelmatigheid* leidend zijn. Op 8 mei 2003 heeft de staatssecretaris een *Beleidsnotitie doelmatigheid hoger onderwijs* aan de Tweede Kamer aangeboden (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2003). Deze notitie bevat voorstellen voor criteria voor de toepassing op de korte termijn. Daarnaast noemt de notitie elementen die op de langere termijn zullen worden toegepast. Het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) 2004 zal een nadere uitwerking en verbreding van het nieuwe doelmatigheidsbeleid geven, waarbij deze elementen aan de orde zullen komen. Het vastleggen van criteria voor toepassing op de korte termijn hangt samen met de door de staatssecretaris geuite wens, dat voorkomen moet worden dat voor de beoordeling van nieuwe initiatieven van instellingen voor veranderingen in hun onderwijsaanbod moet worden teruggevallen op een nieuwe ronde met toetsing van de macrodoelmatigheid door de Adviescommissie Onderwijsaanbod. De staatssecretaris stuurt de desbetreffende beleidsregel begin september 2003 naar de Tweede Kamer.

De raad onderschrijft in de eerste plaats het uitgangspunt in de notitie dat het kader niet alleen betrekking heeft op nieuwe opleidingen, maar ook op additionele opleidingen die instellingen op basis van het bestaande opleidingsaanbod aanbieden. Bij het laatste gaat het om het verplaatsen van de hoofdvestiging, het splitsen van licenties en het toevoegen van nieuwe locaties van reeds bestaande opleidingen in de vorm van nevenvestigingen.

In de tweede plaats onderschrijft de raad eveneens dat de criteria voor nieuwe opleidingen ook gelden voor nieuwe hbo-masteropleidingen die als initiële opleidingen in de zin van de WHW worden beschouwd. Het gaat volgens de notitie vooralsnog alleen om masteropleidingen op het terrein van de gezondheidszorg en het onderwijs (lerarenopleidingen).

In verband met de relatie van de notitie met de vraagstelling die in dit advies aan de orde is, worden hieronder de voornemens weergegeven.

#### *Macrodoelmatigheid nieuwe opleidingen*

Initiatieven van instellingen voor het starten van nieuwe opleidingen zullen worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- de opleiding draagt bij aan de verdere ontwikkeling van de Nederlandse kennis-samenleving, doordat de opleiding tegemoet komt aan nieuwe beroepen of nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen in innovatieve sectoren van de Nederlandse economie; of
- de opleiding voorziet in een door de overheid erkende behoefte op terreinen waarvoor de overheid een verantwoordelijkheid op stelselniveau heeft of verantwoordelijk is als sectorwerkgever.

Wanneer er sprake is van meer initiatieven voor het starten van identieke of soortgelijke opleidingen worden de volgende criteria gehanteerd:

- realisering van de opleiding mag niet leiden tot nadelige effecten voor de benutting van de bestaande capaciteit in infrastructuur in het desbetreffende onderwijsdomeinen; en
- inbedding van de opleiding in de (regionale) kennisinfrastructuur moet in voldoende mate zijn verzekerd.

#### *Macrodoelmatigheid van het bestaande opleidingsaanbod*

Goedkeuring van additionele opleidingen, die op basis van het bestaande opleidingsaanbod worden aangeboden, zal worden onthouden wanneer in het gebied waar de instelling de opleiding wenst te gaan verzorgen reeds soortgelijke of verwante opleidingen door de instelling zelf of door andere instellingen worden verzorgd. Hierbij geldt dat:

- realisering van de opleiding niet mag leiden tot nadelige effecten voor de benutting van de bestaande landelijke capaciteit in infrastructuur in het desbetreffende onderwijsdomein; en
- inbedding van de opleiding in de (regionale) kennisinfrastructuur in voldoende mate moet zijn verzekerd.

#### *Macrodoelmatigheid in de toekomst*

Zoals hiervoor al aangegeven zullen, naast de criteria voor beoordelingen op de korte termijn, in elk geval de volgende elementen ter nadere uitwerking en verbreding van de nieuwe doelmatigheidseisen aan de orde komen in het HOOP-2004.

- De uitgangspunten voor de doelmatigheid van het bestaande en het nieuwe onderwijsaanbod. Hierbij dient ook gedacht te worden aan het vaststellen van een kritische ondergrens voor opleidingen, die het minimum aantal deelnemende studenten vastlegt en onder welke dit aantal niet mag dalen. Verder dient ook de gewenste omgang aan bod te komen met 'slappende' registraties, dat wil zeggen opleidingen die wel in CROHO zijn opgenomen, maar waarvoor geen belangstelling van studentenzijde bestaat.
- Het doorlichten van het bestaande onderwijsaanbod in bepaalde disciplines en sectoren waar de doelmatigheid onder druk staat. In een aantal sectoren in het wetenschappelijk onderwijs wordt met de invoering van de nieuwe bachelor-

masterstructuur gestreefd naar nauwe samenwerking en clustering van het aanbod op basis van 'sectorplannen'. Wellicht is deze aanpak ook in andere sectoren wenselijk.

- De consequenties van de trend binnen het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs te komen tot brede of verbrede bacheloropleidingen. Bezien zal moeten worden of dit positieve gevolgen kan hebben voor de doelmatige inrichting van het opleidingsaanbod. Verbreding of 'vergroving' van het opleidingsraster in het CROHO kan hiervoor ruimte bieden.
- Het bepalen van speerpuntsectoren waar de vitaliteit van onze kennissamenleving juist vraagt om uitbreiding van het onderwijsaanbod.

De raad ziet in deze beleidsnotitie een aantal overeenkomsten met hetgeen hem op hoofdlijnen voor ogen staat. Zoals echter al in hoofdstuk 3 is aangegeven, plaatst hij vraagtekens bij de mogelijkheid om aan de hand van het primaire beoordelingscriterium – maatschappelijk rendement als dimensie van doelmatigheid – te komen tot differentiatie naar categorieën opleidingen, behoudens wellicht de bèta- en techniekopleidingen.

Daarnaast ontbreekt in de beleidsnotitie duidelijkheid over de vraag hoe met dit toetsingskader procedureel te werk zal worden gaan. Daarbij is van belang te overwegen dat macrodoelmatigheid, anders dan tot nu toe het geval is geweest, ook betrekking zou moeten hebben op het bestaande aanbod. Het feit dat het bestaande aanbod lange tijd in belangrijke mate de mogelijkheden voor potentiële nieuwe opleidingen heeft bepaald, is volgens hem ongewenst. De raad constateert met instemming dat de beleidsnotitie, waar het gaat om de langere termijn, als onderdeel van beoordeling ook het bestaande onderwijsaanbod noemt. Het gaat dan om aanbod in disciplines of sectoren waar de doelmatigheid onder druk staat. Periodieke toetsing van de macrodoelmatigheid van bestaande opleidingen ligt dan ook voor de hand. Wat genoemde toetsingsprocedure betreft stelt de raad voor, in aansluiting op het voorstel ter zake van de Sociaal-Economische Raad (2003), de in artikel 6.2, derde lid, bedoelde adviescommissie van de minister hierbij een rol te geven. De taak van deze commissie zal moeten zijn het periodiek toetsen van de macrodoelmatigheid op basis van knelpunten tussen vraag en aanbod in het hoger onderwijs en ten aanzien van het innovatieve karakter van opleidingen, en het adviseren daarover aan de minister. Deze neemt uiteindelijk de beslissing over de knelpunten en de voorgestelde oplossingen. Het gaat er met andere woorden om in deze zin een concrete invulling te geven aan de opmerking in de beleidsnotitie over het streven naar nauwe samenwerking en clustering van het aanbod op basis van 'sectorplannen'. (Zie ook paragraaf 4.3.2).

### 4.3 Toegankelijkheid

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven, zijn er volgens de raad nog twee (nadere) criteria die in het kader van de afweging inzake bekostigingsvragen een rol moeten spelen, te weten toegankelijkheid en kwaliteit. Binnen het criterium toegankelijkheid zijn in verband met de vraagstelling in het bijzonder de volgende twee aspecten<sup>22</sup> relevant:

22

*Er zijn meer aspecten van toegankelijkheid. Een voorbeeld daarvan is dat opleidingen en instellingen verschillen als het gaat om toegankelijkheid voor eerste-generatie-hoger-onderwijs-studenten. De raad laat deze hier verder buiten beschouwing.*

- *financiële toegankelijkheid*: het kunnen betalen van de studiekosten, zoals collegegelden (4.3.1); en
- *regionale toegankelijkheid*: het in staat zijn om aan de onderwijsactiviteiten deel te nemen, hierbij moet worden gedacht aan een redelijke nabijheid van de gewenste onderwijsvoorziening (4.3.2)<sup>23</sup>.

Daarnaast is in dit verband ook van belang het element keuzevrijheid (4.3.3).

#### **4.3.1 Financiële toegankelijkheid**

In zijn advies *Publiek en privaat* (Onderwijsraad 2001) heeft de raad gesignaleerd dat de prijselasticiteit van het hoger onderwijs gering is, hoewel deze enigszins afhankelijk is van de sociale achtergrond van de studenten. Volgens Amerikaans onderzoek kiezen studenten uit achterstandsgroepen eerder voor goedkopere alternatieven dan meer bevoorrechte studenten. Dit effect heeft onder meer tot gevolg dat het opleidingsniveau van studenten uit achterstandsgroepen relatief lager wordt dan dat van vergelijkbare studenten uit hogere kringen.

De financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs hangt af van het functioneren van krediet- en verzekeringsmarkten enerzijds en persoonskenmerken anderzijds. Hieronder wordt dit kort toegelicht.

Wat de kredietmarkten betreft zijn banken in het algemeen niet geneigd om leningen te verstrekken voor studiedoeleinden. Voor zover de studiefinanciering niet toereikend is ter dekking van de kosten van studeren, is de student aangewezen op eigen inkomsten of op financiële ondersteuning door ouders. Dit kan een drempel opwerpen voor kinderen uit minder draagkrachtige gezinnen.

Private verzekeringsmarkten bieden geen polissen aan ter afdekking van het risico van onzekerheid over het toekomstig extra inkomen door het volgen van hoger onderwijs. Ook dit kan een drempel opwerpen voor kinderen uit minder draagkrachtige gezinnen, die bij tegenvallende inkomsten niet terug kunnen vallen op ondersteuning door hun ouders.

Gelet op deze constatering ligt het op de weg van de overheid via een adequaat studiefinancieringsstelsel de nadelige effecten van de onvolkomenheden van de markt op zijn minst te verzachten.

De financiële toegankelijkheid wordt ook beïnvloed door een aantal *persoonskenmerken*. In de eerste plaats door verschillen in voorkeuren en talent. Deze verschillen hangen samen met opvoeding en cultuur. De beslissing om al dan niet verder te studeren, en ook de richtingkeuze, hangt mede af van de omgeving waarin het kind is opgegroeid. Bovendien blijkt uit Amerikaans onderzoek dat lage scores door bepaalde etnische groeperingen op toelatingsexamens cultureel verklaard worden (Kobrin, Camara & Milewski, 2002). In het verlengde hiervan blijkt uit de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk dat verschillen in toegankelijkheid in het voortgezet onderwijs veel invloed hebben op de kans om toegelaten te worden tot een topuniversiteit. Leerlingen uit lagere inkomensgroepen hebben nauwelijks toegang tot het 'public school' systeem, waarbinnen veel aandacht wordt

<sup>23</sup> In het geval van afstandsonderwijs gaat het uiteraard niet om regionale toegankelijkheid, maar kan worden gedacht aan voldoende toegang via het internet.

besteed aan het voorbereiden van leerlingen op de toelatingsexamens van elite-universiteiten (Dumb tests, 2003).

In de tweede plaats moet worden geconstateerd dat deelname aan het hoger onderwijs minder aantrekkelijk is naarmate het private rendement lager is. Hoewel geen onderzoek bekend is dat inzicht biedt in eventueel gedifferentieerd privaat rendement van hoger onderwijs, zijn als aspect van dat rendement wel inkomensverschillen waarneembaar. Persoonskenmerken beïnvloeden dit private rendement. Talent en inzet spelen een rol, maar ook geslacht: vrouwen hebben een lagere verwachte arbeidsmarktparticipatie met als gevolg een lager verwacht privaat rendement. Persoonskenmerken zoals geslacht en etniciteit beïnvloeden het verwachte private rendement ook door mogelijke discriminatie op de arbeidsmarkt (zie Bertrand en Mullainathan, 2002).

In de derde plaats kunnen potentiële studenten verschillen in de mate waarin zij bereid zijn risico te nemen. Voor een deel hangt dit samen met het ouderlijk inkomen, maar voor een ander deel zijn deze verschillen persoonlijkheidsgebonden.

Ten slotte maakt mogelijk niet iedere student een rationele afweging van de kosten en baten van studeren. Dit is de impliciete aanname bij de veel gehoorde redenering dat lagere overheidsbekostiging (dus hogere private bijdragen) zullen resulteren in uitval, ook als het private rendement van studeren hoog is.

Het voorgaande biedt weinig duidelijkheid over de vraag, of toegankelijkheid kan worden beperkt of gestimuleerd door beleid gericht op beïnvloeding van het financiële private rendement, bijvoorbeeld door het verlagen of verhogen van collegegelden. In verband daarmee is het interessant kennis te nemen van beleid op dit terrein in Australië. Ter illustratie haalt de raad dit hierna kort aan.

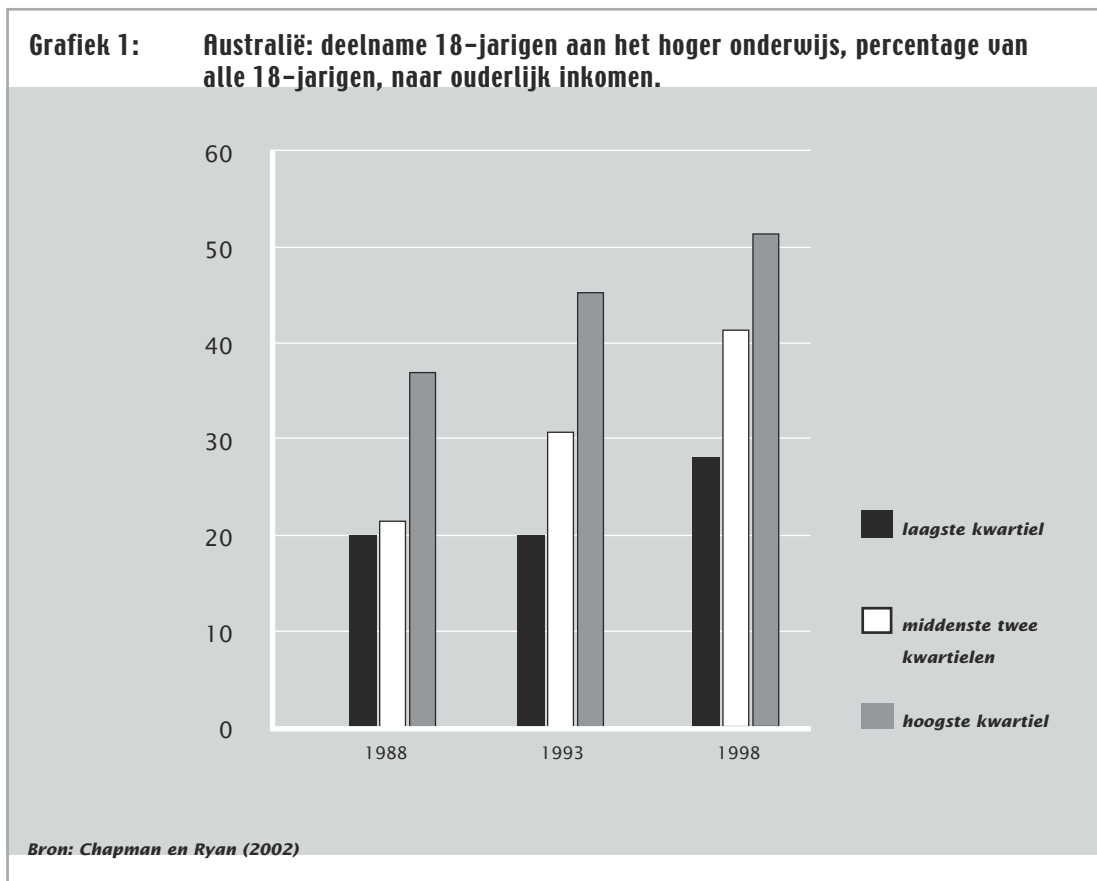
Tussen 1973 en 1986 was het hoger onderwijs in Australië gratis. Studenten betaalden voor deelname aan het hoger onderwijs alleen in de vorm van tijd (en dus gedeerd inkomen), maar leverden geen directe financiële bijdrage aan de kosten van het hoger onderwijs. Aan deze situatie kwam in 1989 een einde, met de introductie van het 'Higher Education Contribution Scheme' (HECS). Deze beleidswijziging kwam tot stand tegen de achtergrond van enerzijds de snelle groei van het aantal studenten, waardoor de overheidsuitgaven aan het hoger onderwijs opliepen, en anderzijds de (in Australië) groeiende opvatting dat het private rendement van hoger onderwijs volledige overheidsbekostiging onnodig maakte.

Bij de introductie van het HECS in 1989 gold een uniform collegegeld. In 1997 werd dit vervangen door een gedifferentieerd collegegeld. Inmiddels gelden de volgende tarieven (omgerekend naar euro's):

|  |            |
|--|------------|
| de meeste alfa- en gammastudies:             | 1.980 euro |
| de meeste bètastudies en (bedrijfs)economie: | 2.820 euro |
| rechten, (dier)geneeskunde, tandheeskunde:   | 3.300 euro |

Deze verschillen weerspiegelen verschillen in de kosten van de diverse studies, maar houden ook rekening met de verwachte private verdien capaciteit. De introductie van HECS geeft de mogelijkheid om na te gaan wat de gevolgen zijn geweest van een zeer forse verhoging van de private bijdrage aan het hoger onderwijs op de deelname. Grafiek

1 laat de ontwikkeling zien van de deelname aan het hoger onderwijs sinds 1988, uitgesplitst naar sociaal-economische achtergrondkenmerken van de student.



Uit het voorgaande blijkt, dat de verschillen in deelname aan het hoger onderwijs tussen kinderen uit gezinnen met lage en kinderen uit gezinnen met hoge inkomens initieel zijn toegenomen. Het deelnamepercentage binnen het laagste kwartiel bleef in deze periode constant op 20%, terwijl de deelname binnen de hogere kwartielen fors steeg. In de tweede helft van de jaren negentig zijn deze verschillen weer grotendeels verdwenen. De kans dat een willekeurig kind uit het hoogste kwartiel deelneemt aan het hoger onderwijs is 1,9 maal zo groot als de kans dat een kind uit het laagste kwartiel deelneemt.

Afgezien van de effecten op de deelname aan het hoger onderwijs zouden de Australische ervaringen ook iets kunnen zeggen over de effecten op de keuze van opleiding. Vossensteyn en Canton (2001) komen echter tot de conclusie dat dergelijke effecten zich niet hebben voorgedaan.

De financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs kan worden beïnvloed door een beleid te voeren aangaande de hoogte van de private bijdragen. Verhoging van collegegelden kan de financiële toegankelijkheid onder druk zetten, met name gezien het belang van persoonskenmerken en van risicomijdend gedrag bij de keuze voor een opleiding in het hoger onderwijs. Bij een onvoldoende functioneren van krediet- en verzekeringsmark-

ten in deze is er een belangrijke reden voor de overheid om een aantrekkelijk financieringssysteem aan te bieden. Zo'n studiefinancieringssysteem dient het risico van een afnemende financiële toegankelijkheid weg te nemen, bij voorbeeld door de introductie van een sociaal leenstelsel.

### **4.3.2 Regionale toegankelijkheid**

Dit aspect van toegankelijkheid raakt aan een element van de doelmatigheidsvraag. Het gaat om een redelijke bereikbaarheid van voorzieningen, hetgeen betekenis kan hebben voor het aantal vestigingsplaatsen. Een regionale benadering kan hier gewenst zijn, mede afhankelijk van de mate waarin de instroom in bestaande opleidingen regionaal bepaald is.

Bekend is dat in het hbo sprake is van een sterkere regionale bepaaldheid van de instroom dan in het wo. Dit hangt onder andere samen met het grotere regionaal bepaalde aanbod. In het wo is weliswaar veelal geen sprake van een volledig regio-onafhankelijke instroom, maar daar moet in het algemeen onder het begrip 'regio' een groter deel van het land worden begrepen. Hierbij merkt de raad op dat met het regiobegrip genuanceerd moet worden omgegaan. Het kan niet op de instelling als geheel worden toegepast. Per opleiding is sprake van verschillen.

In het kader van de bespreking van het toegankelijkheidsaspect merkt de raad nog op dat toegankelijkheid ook kan worden opgevat als een kenmerk van een deelnemer: verkeert hij/zij in de omstandigheden om toegang te verkrijgen<sup>24</sup>. En het kan ook gezien worden als een kenmerk van een opleiding of instelling. Opleidingen en instellingen verschillen in de toegankelijkheid voor eerste-generatie-hoger-onderwijs-studenten. Opleidingen of instellingen die hier hoog op scoren, zouden hieraan een extra argument voor bekostiging kunnen ontleenen in het kader van de door de minister de maken afweging ten opzichte van andere criteria.

### **4.3.3 Keuzevrijheid**

Keuzevrijheid is als bekostigingscriterium in veel opzichten in ons onderwijs verankerd. In basis- en voortgezet onderwijs is het bekostigen van een pluriform scholenstelsel dat ouders en leerlingen voldoende keuzevrijheid biedt, een belangrijke doelstelling.

In het hoger onderwijs is keuzevrijheid in veel opzichten afwezig dan wel beperkt tot opleidingen die verder weinig verschillen in inrichting, didactiek, organisatie en eindtermen. In bepaalde gevallen is deze vrijheid zelfs uitdrukkelijk ingeperkt via bijvoorbeeld plaatsingscommissies. Keuzevrijheidvergroting kan in de optiek van de raad op termijn een belangrijk bekostigingscriterium worden.

## **4.4 Kwaliteit**

In deze paragraaf komt het derde (nadere) criterium aan de orde dat een rol dient te spelen bij bekostigingsbeslissingen door de overheid. Na een korte schets van de huidige situatie, die selectiviteit uitsluit, komt de raad met een voorstel dat een opening biedt voor een andere aanpak.

24

*Uit verschillende rapporten van het ministerie van OCenW en ten behoeve daarvan verrichte onderzoeken blijkt, dat kinderen van lager opgeleide ouders of ouders met een relatief laag inkomen, en kinderen van allochtone afkomst significant minder deelnemen aan hoger onderwijs. De toegankelijkheid lijkt niet voor alle groepen leerlingen gelijk te zijn.*

De overheid ziet het als haar taak de kwaliteit van (hoger) onderwijs te (laten) beoordelen en bewaken. Daarbij is van belang dat minimum-kwaliteitseisen worden gehanteerd die voldoen aan internationale normen. In Nederland voorziet de NAO de opleidingen in het hoger onderwijs van een kwaliteitskeurmerk. Voor de beoordeling van zowel bestaande als nieuwe opleidingen gelden accreditiekaders die, na een 'voorhangprocedure' bij de Eerste en de Tweede Kamer, door de minister worden goedgekeurd. Dit is inmiddels gebeurd. De invloed van de minister op de kwaliteit van het hoger onderwijs wordt geëffectueerd via goedkeuring van bedoelde kaders. De minister kan goedkeuring daaraan slechts onthouden op grond van strijd met het recht of het algemeen belang.

De beoordelingskaders hebben betrekking op de doelstellingen van de opleiding, het programma, de inzet van personeel, de voorzieningen en de interne kwaliteitszorg. Bij nieuwe opleidingen omvat het kader ook nog de condities voor continuïteit, bij bestaande opleidingen gaat het om de resultaten wat betreft gerealiseerd niveau en het onderwijsrendement. Bij het laatste gaat het dan om de vraag of de streefcijfers zijn gehaald.

Accreditatie is een *conditio sine qua non* voor bekostiging. Zonder accreditatie kan geen bekostiging plaatsvinden.

Zoals in paragraaf 3.1 is vermeld, gaat het bij accreditatie om het verlenen van een keurmerk aan een opleiding, dat de basiskwaliteit van die opleiding erkent. Nadat accreditatie heeft plaatsgevonden, is aan het kwaliteitscriterium voldaan en is, naar de huidige stand van de wetgeving, kwaliteit voor de overheid verder geen criterium waaraan opleidingen in het kader van een bekostigingsprocedure worden getoetst.

De Commissie Accreditatie Hoger Onderwijs (de commissie-Franssen), die de invoering van een accreditatiestelsel heeft voorbereid, heeft blijkens haar eindrapport *Prikkelen Presteren Profileren* afgezien van de introductie van een 'sterrensysteem' met 'rankings' van opleidingen. Door de grote weerstand daartegen zou volgens haar de invoering van het stelsel als zodanig gevaar lopen. Niettemin had de commissie geconstateerd dat velen zich konden voorstellen dat het stelsel op den duur in die richting zou uitgroeien.

In haar eindrapport stelde zij wel voor om naast basiskwaliteit ook ruimte te geven aan het valideren en herkenbaar maken van specifieke, bijzondere kwaliteitskenmerken van opleidingen. Alleen op verzoek van de te accrediteren opleiding zou ook naar specifieke eigen profileringspunten van de instelling gekeken kunnen worden. De NAO zou in die gevallen na verificatie een bijzondere aantekening hiervan op de accreditatie kunnen verstreken. De commissie dacht bij voorbeeld aan aantekeningen die te maken hebben met:

- de missie van de instelling die qua doelstellingen en gerealiseerde prestaties leidt tot bij voorbeeld een zeer sterk regionaal of internationaal karakter of een profiel dat zich zeer sterk richt op speciale doelgroepen; en
- een uitzonderlijk kwaliteitsniveau op specifieke criteria, zoals onderwijskundig klimaat, een zeer hoogwaardig curriculum of een zeer effectieve aansluiting tussen beroepsprofielen en opleidingsprogramma.

Toetsing op basiskwaliteit kan niet zoveel betekenis hebben als het om basale kwaliteit gaat. De NAO zal zich dan niet kunnen ontwikkelen tot een orgaan dat ertoe doet. De NAO beseft dat zelf ook en heeft aangegeven dat basiskwaliteit niet gelijk staat aan minimumkwaliteit.

De raad wil echter wel een stap verder gaan. Kwaliteit maakt verschil. Verschillen moeten worden gehonoreerd. Hij refereert hierbij aan het voorstel van de commissie-Franssen een 'sterrenstelsel' te introduceren dan wel in ieder geval een 'aantekening' op te nemen in het accreditatiebesluit.

#### **4.5 Conclusies**

Uit voorgaande beschouwingen kunnen de volgende conclusies worden getrokken ten aanzien van het hanteren van nadere criteria – naast de primaire toets op privaat en maatschappelijk rendement van hoger onderwijs – bij het nemen van bekostigingsbeslissingen door de overheid.

De onderscheiden functies van bachelor- en masteropleidingen roepen de vraag op of gedifferentieerde toepassing van de criteria wenselijk is. Het gaat er daarbij om of sprake moet zijn van een verschillend relatief gewicht. De raad beantwoordt deze vraag positief. Bij de aanbevelingen over de onderscheiden criteria komt de raad hierop terug.

De overheid heeft een belangrijke verantwoordelijkheid voor het handhaven van de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Deze vorm van toegankelijkheid kan beïnvloed worden door een beleid aangaande de hoogte van private bijdragen. Gelet op het ontbreken van alternatieven is dan een aantrekkelijk studiefinancieringssysteem, dat de risico's op het gebied van financiële toegankelijkheid wegneemt, onontbeerlijk. Verder is ook uit een oogpunt van toegankelijkheid een fijnmazige spreiding van bacheloropleidingen gewenst.

Ten slotte moet een positieve beoordeling van een opleiding door de NAO inzake boven de basiskwaliteit uitgaande extra kwaliteit van betekenis zijn bij de vraag, of een opleiding voor bekostiging in aanmerking kan komen en, zo ja, in welke mate sprake moet zijn van extra bekostiging.

## 5 Bekostigingscriteria en bekostigingsvarianten

In de hoofdstukken 3 en 4 is nagegaan welke criteria een rol zouden moeten spelen bij de besluitvorming inzake bekostiging. 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. De adviesaanvraag legt enkele vragen daaromtrent voor aan de raad.

De raad realiseert zich dat een uitgebreide discussie mogelijk is over de begrippen vraag- en aanbodbekostiging. Daarnaast omvatten modellen die met het ene begrip worden aangeduid vaak elementen van het andere. Een andere vraag is vervolgens of het, indien de bekostiging via de instelling zou lopen, nog iets uitmaakt of de overheid instellingen in hun geheel bekostigt of de bekostiging direct koppelt aan bepaalde opleidingen. Een gefundeerd antwoord op deze vragen vergt evenwel een uitgebreidere analyse dan in het bestek van dit advies mogelijk is. De raad beperkt zich tot een korte verkenning.

### 5.1 Bekostigingsregels hoger onderwijs

Voor het bepalen van bekostigingsregels voor het hoger onderwijs moeten de ‘wat, hoe en wie’ vragen worden beantwoord.

Wat wordt bekostigd? Hierbij gaat het erom of de student, de opleiding of de onderwijsinstelling wordt bekostigd. Met andere woorden: is er sprake van vraag- of aanbodbekostiging?

Hoe wordt het hoger onderwijs bekostigd? Hierbij is het onderscheid tussen input- en output- ofwel prestatiebekostiging van belang. Bij inputbekostiging ontvangt de opleiding of instelling direct of indirect via de student middelen voor elke ingeschreven student. Bij prestatiebekostiging is de hoogte van de bekostiging afhankelijk van de geleverde prestaties van de opleiding of instelling.

Wie bekostigt respectievelijk financiert het hoger onderwijs? Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen publieke bekostiging en private financiering. Een vervolgvraag hierbij is in welke mate het hoger onderwijs wordt bekostigd. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen integrale en partiële bekostiging. De vraag naar de mate van bekostiging heeft betrekking op de verhouding tussen publieke bekostiging en private financiering. Integrale publieke bekostiging betekent letterlijk dat de private bijdrage nihil is. Partiële bekostiging houdt in dat het hoger onderwijs zowel uit publieke als private middelen wordt gefinancierd<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Bij integrale bekostiging doelt de raad in dit advies op de situatie zoals die op dit moment geldt. Bij partiële bekostiging doelt hij op een arrangement waarbij de omvang van de overheidsbekostiging kleiner en de private bijdrage groter is dan thans het geval is.

De wijze waarop het hoger onderwijs wordt bekostigd is van invloed op het gedrag van studenten en onderwijsinstellingen. Voor het bepalen van optimale bekostigingsregels moet allereerst duidelijk worden wat met de bekostiging wordt beoogd (het formuleren van doelstellingen of criteria). Vervolgens kan worden geanalyseerd of deze doelstellingen door een bekostigingsregel worden gerealiseerd. Dit kan door na te gaan of de bekostigingsregel een stimulans ('incentive') geeft aan student en onderwijsinstelling om zich te gedragen in de richting die overeenkomt met de gestelde doelstellingen.

De keuze die ten aanzien van de wijze van bekostiging wordt gemaakt, wordt mede bepaald door de effecten die de bekostigingswijze heeft op de in de hoofdstukken 3 en 4 behandelde bekostigingscriteria. Voor de goede orde worden deze hieronder nog eens vermeld. De raad benadrukt dat voor de toepassing van de criteria geen nieuwe instanties nodig zijn en dat gestreefd moet worden naar een zo eenvoudig en sober mogelijke wijze van vaststelling van de criteria.

**Tabel 1: Criteria en uitwerkingen/operationalisaties daarvan.**

| Criterium    | Doelmatigheid |                 |                          |                        | Toegankelijkheid |           |               | Kwaliteit |       |
|--------------|---------------|-----------------|--------------------------|------------------------|------------------|-----------|---------------|-----------|-------|
|              | Rendement     |                 | Macrodoelmatigheid       |                        | Financieel       | Regionaal | Keuzevrijheid | Basis     | Extra |
| Subcriterium | Privaat       | Maatschappelijk |                          | Allocatief             |                  |           |               |           |       |
|              | Economisch    |                 | Sociale cohesie          |                        |                  |           |               |           |       |
|              |               |                 | Sociale binding          | Culturele ontwikkeling |                  |           |               |           |       |
| Toepassing   | Minister      |                 | Minister/adviescommissie |                        | Minister         |           |               | NAO       |       |

De volgende paragraaf (5.2) geeft eerst een schets van aspecten die aan de orde komen in het kader van de beantwoording van de 'wat'-vraag. In paragraaf 5.3 bespreekt de raad de 'hoe'- en de 'wie'-vraag.

## 5.2 Wat wordt in het hoger onderwijs bekostigd?

Er zijn verschillende auteurs die over aangrijpingspunten voor bekostiging hebben geschreven. De raad gaat in dit kader vooral in op de studie van Jongbloed en Vossensteyn (2002b). Zij beschrijven voor de masterfase in het hoger onderwijs drie modellen, te weten bekostiging waarbij het gaat om de student, om de instelling en om de opleiding. Zij toetsen deze modellen vervolgens aan een aantal criteria, waaronder de drie die in dit advies centraal staan. Het rapport van Jongbloed en Vossensteyn is geschreven in het kader van de werkzaamheden van de Werkgroep Financiering Master, ingesteld door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW). De auteurs schetsen de voor- en nadelen van de onderscheiden modellen. De raad benadrukt dat het hier om masteropleidingen gaat.

Verder is het van belang op voorhand op te merken dat de interpretatie van de begrippen doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit door de auteurs niet op alle punten overeenkomt met die van de raad in de hoofdstukken 3 en 4.

De drie modellen of beleidsarrangementen weerspiegelen enkele duidelijk van elkaar te onderscheiden keuzes ten aanzien van de sturing in het hoger onderwijs. Ze zijn bedoeld als referentiekader voor discussies over financiële arrangementen op de lange termijn. Ze

vormen volgens de auteurs geen kant-en-klare oplossingen, maar zijn op te vatten als theoretische exercities gericht op het identificeren van cruciale keuzes, dilemma's, alternatieven, voordelen en nadelen. Het gaat dus nadrukkelijk om modellen. In de praktijk kan men hiervan (uiteraard) afwijken en kiezen voor een mix van elementen uit de drie modellen.

#### *De student centraal*

In het model waarbij de student centraal staat, is vraagsturing het leidende principe voor bekostiging. De instellingen spelen in op de vraag naar onderwijs en de overheid heeft met name een voorwaardenscheppende rol.

De student bepaalt in dit model hoe hij – binnen condities voor samenhang, herkenbaarheid, niveau en consistentie – zijn onderwijsprogramma inricht en bepaalt daarmee tevens uiteindelijk het middelenniveau per opleiding. Niettemin is het volgens de auteurs logisch dat ook in dit model de coherentie en de kwaliteit van opleidingen worden gegarandeerd. Dat impliceert eventueel dat de keuzevrijheid van studenten wordt beperkt door een substantieel deel van de opleiding te vullen met verplichte onderdelen. Condities voor keuzevrijheid zijn enerzijds transparantie van het opleidingsaanbod en anderzijds duidelijkheid bij de studenten over wat zij willen.

De rol van de overheid is in dit model beperkt tot het organiseren van het toezicht op de markt, het reguleren van het toezicht op de kwaliteit van opleidingen via accreditatie en het faciliteren van studenten en instellingen.

In dit model staat vraagfinanciering centraal. Dit is, aldus de auteurs, een middel om de concurrentie te vergroten. Dit hangt samen met de directe koppeling tussen de keuzes van studenten en de plaats waar de publieke middelen voor hoger onderwijs terechtkomen. De auteurs merken op dat van de vergrote concurrentie tussen instellingen een kwaliteitsimpuls wordt verwacht, in de vorm van institutionele of onderwijskundige innovaties. Hierbij geldt echter een aantal voorwaarden, zowel aan studentenzijde als aan de kant van de instellingen. De studenten moeten kritische keuzes kunnen maken uit een voldoende, transparant opleidingsaanbod en moeten duidelijkheid hebben over de prijs-kwaliteitsverhoudingen. Voor de instellingen geldt dat zij intern de kosten en baten van (bedrijfseconomisch bezien) rendabele en onrendabele opleidingen moeten kunnen verevenen om een kwalitatief goed en breed opleidingsaanbod in stand te kunnen houden.

Toetsing door de auteurs van de door hen geschetste aspecten en verwachtingen aan de in het kader van dit advies relevante criteria (doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit), geeft het volgende beeld. Ten aanzien van de doelmatigheid merken zij op, dat in dit model kan worden verwacht dat er een grotere variëteit in het aanbod van rendabele opleidingen (of onderdelen daarvan) komt. Wat betreft minder rendabele opleidingen kan een verschraling worden verwacht. De positie van onrendabele, maar maatschappelijk relevant geachte opleidingen zal via aanvullende instrumenten moeten worden geregeld.

Wat de toegankelijkheid betreft merken de auteurs op dat het model vérgaande mogelijkheden biedt voor flexibiliteit, keuzevrijheid en mobiliteit tussen instellingen, ook internationaal. Studenten krijgen veel mogelijkheden om programmaonderdelen van verschillende opleidingen en instellingen te combineren binnen de grenzen van het totale aanbod van hoger onderwijs. Het gaat er vooral om dat de programma's geaccrediteerd zijn.

Volgens de auteurs past in dit vraagmodel, waarin differentiatie en klantgerichtheid kern-elementen zijn, heel goed meer ruimte voor prijsdifferentiatie. Voorwaarde is transparantie wat betreft prijs-kwaliteitsverhoudingen. Het model staat, aldus de auteurs, niet op gespannen voet met de financiële positie van studenten. Prijsdifferentiatie en cursusduurverlenging kunnen voor de duurdere opleidingen tot een grotere nadruk op studieleningen leiden. Concurrentie op prijs-kwaliteitsverhoudingen kan echter ook tot voordeliger uitkomsten leiden.

Kwaliteit zal in dit model een resultante moeten zijn van concurrentie tussen opleidingen en instellingen. Grotere keuzevrijheid en betere vraagarticulatie van studenten leiden volgens de auteurs tot meer concurrentie, hetgeen tot een hoger kwaliteitsniveau en meer diversiteit kan leiden. Zij merken echter ook op dat er weinig empirische gegevens zijn die de redenering onderbouwen, dat vraagfinanciering ook tot kwaliteitsverbetering in het onderwijs leidt. Bovendien betwijfelen zij of studenten als consument rationeel zullen kiezen. Instellingen zullen echter wel voldoende inzicht moeten hebben in de wensen van studenten.

#### *De instelling centraal*

In het tweede door Jongbloed en Vossensteyn beschreven model, waarbij de instelling centraal staat, ligt de regie bij de aanbodzijde. De overheid bekostigt instellingen, met als belangrijkste grondslag de resultaten die de instellingen behalen in termen van 'prestaties' (gekwalficeerde afgestudeerden). Volgens de auteurs dienen in dit model de instellingen zich te profileren om voldoende studenten binnen te halen. Instellingen kunnen zelf de hoogte van het collegegeld vaststellen. Wat betreft de publieke bekostiging hanteert de overheid een lijst van instellingen die daarvoor in aanmerking komen. De rijksbijdragen worden beschikbaar gesteld voor geaccrediteerde opleidingen van deze instellingen. Pas als alle instellingen de status van bekostigde instelling krijgen, is er sprake van eerlijke concurrentieverhoudingen. Verder varieert in dit model de bekostigingsverantwoordelijkheid per instelling en per opleiding. Naast de overheid en de instelling rust ook een verantwoordelijkheid om bij te dragen in de kosten van de opleiding bij de student en het bedrijfsleven. De hoogte van de bijdrage van de student kan verschillen, afhankelijk van hoe wordt gedacht over het private rendement van de opleiding.

Toetsing door de auteurs van het voorgaande aan de criteria doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit brengt hen tot de volgende bevindingen. Wat betreft de doelmatigheid constateren de auteurs dat de variëteit van het onderwijsaanbod een zaak is van de instellingen. Als die tekortschiet, kan volgens hen het buitenlandse aanbod wellicht soelaas bieden. Het instandhouden van bedrijfseconomisch onrendabele, maar maatschappelijk gewenste opleidingen valt onder verantwoordelijkheid van de instellingen. Deze zullen bereid moeten zijn om buiten de bijdragen die uit collegegelden en overheidsbekostiging worden verkregen, middelen daarvoor vrij te maken.

De toegankelijkheid wordt onder andere bepaald door de mate waarin de financieringsverantwoordelijkheid ligt bij de student. In dit bekostigingsmodel is de rol van de overheid relatief groot. De hoogte van de collegegelden is sterk afhankelijk van eigen keuzes van de instelling, gegeven de vraag of de opleiding publiek wordt bekostigd en hoe de diverse partijen denken over het private rendement van de opleiding. In het model bestaat er ruimte voor het genereren van private middelen via bijvoorbeeld collegegelden. De mogelijkheden voor flexibiliteit, keuzevrijheid en mobiliteit zijn volgens de

auteurs beperkt. Dit komt vooral door de door hen veronderstelde neiging van instellingen om studenten vast te houden totdat zij hun diploma hebben behaald, aangezien dat de grondslag voor de overheidsbekostiging is. Ook gaan de auteurs ervan uit dat instellingen om deze reden geen maximale ruimte zullen bieden voor het volgen van bijvakken.

Kwaliteit is in dit model slechts een onderdeel van de profilering van de instelling. Vele andere zaken, zoals opleidingsduur, opleidingsvorm en studiefinanciering, spelen daarin ook een rol. Gelet op de keuzes die de overheid maakt ten aanzien van het aantal instellingen en te bekostigen opleidingen, zal naar de mening van de auteurs de mate van concurrentie echter beperkt zijn.

#### *De opleiding centraal*

In het derde model van Jongbloed en Vossensteijn staat de opleiding centraal als aangrijpingspunt voor bekostiging. De overheid treedt hierin meer sturend op dan in de andere modellen, omdat zij met de publieke bekostiging in wil spelen op de maatschappelijke behoeften aan bepaalde opleidingen. Naast accreditatie als basisvoorwaarde voor bekostiging spelen ook andere overwegingen, zoals de inschatting van het maatschappelijke rendement, mee bij het bepalen van de mate waarin de overheid via publieke financiering opleidingen wil stimuleren. In dit model kunnen instellingen zowel publiekbekostigde als niet-publiekbekostigde opleidingen aanbieden. Dat vloeit voort uit het feit dat de overheid niet de instelling kiest om voor publieke middelen in aanmerking te komen, maar de opleiding. De publieke bekostiging geschiedt in dit model via contracten. Hierin kunnen allerhande afspraken worden gemaakt, onder andere over de termijn waarover de middelen beschikbaar worden gesteld en over de te leveren prestaties en kwaliteit. Het tijdelijke karakter van de contracten biedt de overheid bij uitstek de mogelijkheid flexibel in te spelen op ontwikkelingen in opleidingsbehoeften. In overleg met relevante partijen stelt de minister, op grond van een inschatting van de maatschappelijke behoefte, per opleiding een bepaalde capaciteit in de vorm van opleidingsplaatsen vast. Vervolgens wordt er *getenderd*. Als een opleiding de afgesproken doelen niet haalt, kan een evenredig deel van de beschikbaar gestelde middelen worden teruggevorderd.

Toetsing door de auteurs van het voorgaande aan de criteria doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit leidt tot de volgende observaties. Ten aanzien van de doelmatigheid merken de auteurs op dat de continuïteit van een breed aanbod aan opleidingen wordt gewaarborgd door de overheid via de contracten die zij afsluit. De positie van onrendabele, maar maatschappelijk relevante opleidingen wordt eveneens via de contractsystematiek bewaakt.

Wat de toegankelijkheid betreft is in dit model van belang, dat de financieringsverantwoordelijkheid van de overheid en van studenten duidelijk afgebakend is. De overheid bepaalt welk collegegeld studenten aan de onderscheiden opleidingen moeten bijdragen. De publiek bekostigde opleidingen vragen een uniform tarief, hierin is geen differentiatie mogelijk. De financiële positie van studenten is dus afhankelijk van de collegegelden en de beschikbare studiefinanciering. In dit model wordt de overheid verondersteld beurzen te verstrekken, eventueel ook als de opleiding langer duurt dan andere opleidingen.

De kwaliteit wordt nader omschreven in het contract tussen de onderwijsaanbieder en de overheid. Als de beloofde kwaliteit niet wordt gehaald, heeft dit gevolgen voor het niveau van de bekostiging en de eventuele continuering daarvan.

Zoals eerder aangegeven, merken ook de auteurs op dat de drie gepresenteerde modellen stuk voor stuk anders in te vullen zijn. Het gaat om drie theoretische modellen die waarschijnlijk niet in deze vorm in de praktijk gerealiseerd zullen worden. De raad geeft de hiervoor beschreven schets van de drie modellen dan ook ter illustratie, om een beeld te geven van de hoofdlijnen waarlangs bij de ontwikkeling van een model kan worden gedacht en van de uitwerkingsaspecten die daarbij relevant zijn.

De raad constateert op basis van met name de hiervoor weergegeven redeneringen van Jongbloed en Vossensteijn, dat er onvoldoende argumenten zijn voor een drastische wijziging ten opzichte van het huidige systeem. Dit systeem bekostigt de instelling, maar bevat ook mechanismen waarin zowel de student als de opleiding een rol spelen. Er zijn overtuigende argumenten nodig om af te zien van de voordelen van het bestaande model. Als belangrijk voordeel van dat model noemt de raad de mogelijkheid voor instellingen om een verantwoord integraal instellingsbeleid te voeren ten aanzien van het onderwijsaanbod, zowel inhoudelijk als financieel. Bij accentuering van andere aangrijpingspunten voor bekostiging zou een dergelijk beleid moeilijker, zo niet onuitvoerbaar zijn. Niettemin kunnen zoals weergegeven in principe ook voordelen worden onderkend aan het opleidings- en studentenmodel. Een volledige omschakeling van aanbod- naar vraagbekostiging lijkt thans echter weinig realistisch. De Vijlder (2002) merkt hierover op dat de bekostiging van hogeronderwijsinstellingen, op basis van een exclusieve relatie tussen overheid en die instellingen, stoelt op een lange traditie. Als al een verschuiving naar een groter accent op vraagbekostiging wenselijk is, dan ligt ook volgens de raad een 'evolutionaire ontwikkeling' meer voor de hand. Het bestaande model, met veel kenmerken van aanbodbekostiging, zou dan geleidelijk enkele kenmerken van vraagbekostiging in zich kunnen opnemen.

### **5.3 Hoe en door wie wordt het hoger onderwijs bekostigd?**

Zowel input- als prestatiebekostiging hebben voor- en nadelen. Deze voor- en nadelen hebben betrekking op de mate waarin de bekostigingswijze de doelmatigheid, de toegankelijkheid en de kwaliteit bevordert of juist belemmert.

Toetsing van de input- en prestatiebekostiging aan de criteria leidt tot de volgende overwegingen. Daarbij komt tevens het verschil tussen integrale en partiële bekostiging aan de orde. Integrale inputbekostiging is gunstig voor de toegankelijkheid, inclusief het bevorderen van keuzevrijheid van het onderwijs. Voor partiële bekostiging geldt dat de toegankelijkheid waarschijnlijk afneemt naarmate de hoogte van de eigen bijdragen van studenten toeneemt.

Inputbekostiging heeft beperkte betekenis waar het gaat om het geven van een *incentive* aan opleidingen en instellingen tot grotere doelmatigheid in termen van leerefficiëntie of arbeidsmarktefficiëntie van opleidingen. Instellingen krijgen direct of indirect een vergoeding per student, ongeacht de aard en de doelmatigheid van het geleverde onderwijs of de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Bij integrale bekostiging van het onderwijs heeft de student er eveneens weinig belang bij om aan te dringen op grotere leerefficiëntie. Partiële inputbekostiging, aangevuld met eigen bijdragen van de student, stimuleert de student te letten op een doelmatige besteding van middelen in bovenbedoelde zin of op de aansluiting van de opleiding met de arbeidsmarkt. De omvang van het effect

hiervan is mede afhankelijk van de hoogte van de eigen bijdrage van studenten en wordt verder beperkt doordat de opleiding en de instelling geen rechtstreeks belang hebben bij een grotere leerefficiëntie. Er is geen directe relatie tussen inputbekostiging onmiddellijk uitbetaald aan de student en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Reden hiervoor is dat studenten vaak onvoldoende geïnformeerd zijn over de kwaliteit van opleidingen en zich voorts bij de keuze voor een opleiding maar ten dele door kwaliteitsoverwegingen laten leiden.

Prestatiebekostiging heeft als voordeel dat meer directe sturing mogelijk is op basis van criteria als doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Alleen opleidingen die voldoen aan deze criteria komen dan voor bekostiging in aanmerking. Hiermee is al direct een beperking aangegeven: prestatiebekostiging verhoudt zich niet of nauwelijks met bekostiging van studenten. Als de middelen direct aan studenten worden gegeven, valt immers moeilijk via allerlei aanvullende voorwaarden te garanderen dat deze ook worden besteed aan opleidingen die voldoen aan de genoemde criteria. Een belangrijk nadeel van prestatiebekostiging is dat bekostiging op basis van één prestatieparameter ertoe kan leiden dat opleidingen zich volledig richten op het realiseren van deze doelstelling. Dit kan ten koste gaan van andere doelstellingen. Zo wijst de raad erop dat, wanneer de nadruk alleen ligt op de prestatiemeting, docenten zich kunnen gaan gedragen in overeenstemming met de *'incentives'* die van het meetsysteem uitgaan. Het belang van de uitkomsten van het meetsysteem kan de aandacht voor bijvoorbeeld innovatie van het onderwijs doen afnemen. Aldus kan diplomabekostiging ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs. Een intelligente combinatie van product- en procesprestaties kan hier eenzijdigheden en negatieve effecten voorkomen.

Geredeneerd vanuit het doelmatigheidsaspect 'arbeidsmarktefficiëntie', wijst de raad erop dat bekostiging op basis van arbeidsmarktperspectieven ertoe kan leiden dat opleidingen met minder goede perspectieven, maar met een belangrijke culturele waarde – zoals kleine letterenstudies of Geschiedenis – niet langer voor bekostiging in aanmerking komen. Bekostiging op basis van arbeidsmarktperspectieven of -behoeften leidt er verder toe dat de beroepsvoorbereidende aspecten van het onderwijs worden benadrukt. Dit kan ten koste gaan van een bredere academische vorming.

Naast de input- respectievelijk prestatiedimensie in de bekostiging is in deze paragraaf ook de vraag aan de orde wie het hoger onderwijs bekostigt. Daarbij gaat het erom of opleidingen integraal door de overheid worden bekostigd of niet. In het laatste geval dienen middelen te worden ingezet van de kant van de vraagzijde. Gelet op het private rendement van hoger onderwijs kan gedacht worden aan een hogere bijdrage van de kant van de student, maar of dat het gehele hoger onderwijs moet betreffen is nog de vraag. Overwogen zou kunnen worden onderscheid te maken tussen de bachelor- en de masterfase. Eerder in dit advies heeft de raad al aangegeven dat wat hem betreft ook bij de toepassing van de bekostigingscriteria onderscheid tussen beide fasen gewenst is.

## **5.4 Conclusies**

De raad concludeert in de eerste plaats dat de afweging van de voor- en nadelen van de onderscheiden bekostigingsmodellen geen aanknopingspunten biedt om te komen tot een keuze voor een ingrijpend nieuw bekostigingsmodel in termen van vraag- of aanbod-

bekostiging. De voordelen van het bestaande model zijn daarvoor voorshands doorslaggevend.

Overweging van de voor- en nadelen van verschillende vormen van input- en prestatiebekostiging van het hoger onderwijs leidt de raad vervolgens tot de conclusie, dat geen van de varianten op alle criteria positief scoort. De uiteindelijke keuze voor een variant dient daarom te berusten op een weging van de verschillende voor- en nadelen. Hierbij wordt opgemerkt dat sommige varianten meer nadelen dan voordelen kennen. Dit geldt met name voor de varianten die zijn gebaseerd op inputbekostiging. Een heroriëntatie op zorgvuldig te definiëren prestaties geniet de voorkeur.

Ten slotte concludeert de raad ten aanzien van de vraag of, en zo ja in hoeverre, sprake moet zijn van integrale of partiële bekostiging, dat op basis van de analyse geen eenduidige conclusies kunnen worden getrokken, zij het dat differentiatie naar de bachelor- en masterfase in de rede ligt.

## 6 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoordt de raad de adviesvragen in de vorm van aanbevelingen (paragrafen 6.2 en 6.3). Voorafgaand aan de beantwoording van de adviesvragen formuleert hij enige uitgangspunten (paragraaf 6.1).

### 6.1 Algemeen

Het belangrijkste uitgangspunt is het bestaan van een publiek bestel waarin de overheid een bekostigingsverantwoordelijkheid heeft. Ook voor de staatssecretaris is dit blijkens de adviesaanvraag het vertrekpunt.

Verder 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 hbo en het wo en de masteropleidingen in het wo. Daarnaast behoren daartoe een aantal masteropleidingen in het hbo, die volgens de notitie als initiële opleidingen in de zin van de WHW worden beschouwd. De notitie stelt dat het voornamelijk gaat om masteropleidingen op het terrein van de gezondheidszorg en het onderwijs (lerarenopleidingen). Volgens de raad gaat het hier derhalve om opleidingen die betrekking hebben op terreinen waarvoor een bijzondere overheidsverantwoordelijkheid geldt. Het verschil in benadering van masteropleidingen in het wo en die in het hbo is gebaseerd op het verschil in functie ervan. De masteropleiding in het wo sluit direct aan op de bacheloropleiding in het wo. De WHW rekent het verzorgen van beide opleidingen tot de taak van de universiteit. De masteropleiding in het hbo sluit niet direct aan op een bacheloropleiding in het hbo. Doel van de hbo-masteropleiding is te voorzien in een behoefte aan verdere scholing nadat men enige tijd in de praktijk werkzaam is geweest. De WHW bepaalt dat hogescholen in elk geval bacheloropleidingen verzorgen. Zij verzorgen *in voorkomende gevallen* masteropleidingen.

In de derde plaats maakt de raad op grond van zowel toegankelijkheids- als macrodoelmatigheidsoverwegingen onderscheid tussen bachelor- en masteropleidingen. Bacheloropleidingen vormen de (brede) basis van het hogeronderwijsstelsel. Bovendien hebben ze, althans in het wo, een sterker oriënterend karakter dan masteropleidingen. Een breed en royaal gespreid aanbod is dan een vereiste.

Ten aanzien van de masteropleidingen moet de spreiding aan stringenter regels worden gebonden. Voor het wo dient daarbij wel rekening te worden gehouden met de huidige wettelijke bepaling dat een instelling in principe voor elke bacheloropleiding een daarop aansluitende masteropleiding moet aanbieden.

## 6.2 Betekenis internationale ontwikkelingen

In de adviesaanvraag stelt de staatssecretaris dat vanaf 2008 “wettelijke rechten, zoals bekostiging, ook open zullen staan voor opleidingen van private en buitenlandse onderwijsaanbieders”. Daarmee is aangegeven dat een verdere liberalisering van de Nederlandse hogeroponderwijsmarkt wordt nagestreefd. Het is kennelijk de bedoeling van het Nederlandse hogeroponderwijsbeleid om de markt in principe open te stellen voor meer aanbieders dan de instellingen die thans publiek bekostigd worden. De raad wijst erop dat hiermee de adviesvragen extra gewicht krijgen. De overheid heeft een belangrijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het bepalen van wat onder ‘public service’ in het hoger onderwijs wordt verstaan. Daarbij moet zij met name duidelijk maken wat de consequenties daarvan zijn voor de commerciële activiteiten van de instellingen.

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, bevatten de daar beschreven internationale ontwikkelingen belangrijke aspecten wat betreft de overheidsverantwoordelijkheid voor de bekostiging van het hoger onderwijs in algemene zin. Op basis van de huidige stand van zaken is er voorshands voldoende ruimte om te onderzoeken aan de hand van welke criteria de Nederlandse overheid beslissingen kan nemen aangaande de wijze waarop zij de opleidingen in het Nederlandse hoger onderwijs wenst te bekostigen. De raad is bovendien van mening dat handhaving van die situatie zeer gewenst is. De overheid dient zich in voorkomende onderhandelingsituaties uitdrukkelijk daarvoor in te zetten.

Dat neemt echter niet weg dat het volgens de raad aan te bevelen is tijdig op eventuele nieuwe ontwikkelingen te anticiperen, door een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen de door de overheid bekostigde en de privaat gefinancierde activiteiten van hoger onderwijsinstellingen. Duidelijk is dat eventuele kruissubsidiëring tot problemen voor de instellingen kan leiden. Dat betekent dat de door de overheid bekostigde activiteiten en de private activiteiten goed van elkaar moeten worden gescheiden wat betreft de bestuurlijk-institutionele, de financieel-administratieve en de uitvoeringsaspecten. De eerste twee categorieën kunnen op formele wijze worden geregeld, zodat op dat vlak geen misverstanden behoeven te ontstaan. De laatste categorie is gecompliceerder van aard en kan gemakkelijker aanleiding geven tot problemen. Het is van groot belang de schijn van vermenging te vermijden.

De raad adviseert om, in het belang van het publieke bestel en de daaraan gerelateerde overheidsbekostiging, te bevorderen dat de instellingen een adequaat beleid en een effectieve praktijk ontwikkelen die een heldere scheiding tussen beide hierboven genoemde typen activiteiten bewerkstelligen. Ook in de sfeer van het toezicht moet een kritische opstelling worden bevorderd. Het voorgaande neemt overigens niet weg dat ook binnen de huidige wetgeving een actieve opstelling van de overheid op dit terrein mogelijk is door middel van controle en het bevorderen van adequaat toezicht.

## 6.3 Beantwoording adviesvragen

### 6.3.1 Eerste adviesvraag

De *eerste adviesvraag* luidt welke de criteria zouden moeten zijn voor bekostiging door de overheid van opleidingen of studenten.

De raad vindt dat doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit de criteria zijn voor beantwoording van de vraag of de overheid moet bekostigen of niet. Hij geeft hieraan een nadere en bredere invulling. Deze criteria zullen door de overheid in samenhang moeten worden gezien en gewogen. Afhankelijk van de waardering in concrete gevallen van de onderscheiden criteria zal een beslissing moeten worden genomen.

De raad beschouwt doelmatigheid als het belangrijkste criterium en daarbinnen het maatschappelijke rendement van een opleiding. Hieronder verstaat hij een zo hoog mogelijke maatschappelijke opbrengst tegen zo laag mogelijke kosten. Het maatschappelijke rendement omvat volgens hem – in beginsel in gelijkwaardigheid – het economisch en het sociaal rendement (in termen van bevordering van sociale cohesie). Voor de totale afweging is ook het private rendement van belang, omdat daaraan een argument kan worden ontleend voor het bepalen van de omvang van de private bijdrage aan opleidingen.

De raad concludeert dat er in het algemeen sprake is van een aanzienlijk privaat (financieel) rendement van (hoger) onderwijs. Het lijkt dan ook voor de hand te liggen om na te gaan of de private bijdrage zich in de juiste mate verhoudt tot dit private rendement. In aansluiting daarop constateert de raad dat er, wat betreft een eventuele differentiatie in privaat (financieel) rendement naar categorieën opleidingen, onvoldoende informatie voorhanden is. Een dergelijke differentiatie is derhalve niet zonder meer vast te stellen.

Verder concludeert de raad dat er sprake is van een zodanig aanzienlijk maatschappelijk rendement (economisch en sociaal) van (hoger) onderwijs, dat hieraan argumentatie kan worden ontleend voor overheidsbekostiging. Er is in het algemeen echter onvoldoende informatie voorhanden om te differentiëren naar categorieën opleidingen in het hoger onderwijs wat betreft economisch (maatschappelijk) rendement. Nader onderzoek op dit terrein acht de raad van groot belang.

Onvoldoende empirische gegevens zijn er ook voor het sociaal rendement van hoger onderwijs voor zover het gaat om het aspect sociale binding. Wat het aspect culturele ontwikkeling betreft zijn categorieën opleidingen te onderscheiden die hun betekenis vooral ontleen aan de bijdrage die zij leveren aan het behoud van het Nederlandse culturele erfgoed en aan de ontwikkeling van cultureel bindende elementen.

Het voorgaande impliceert dat volgens de raad in beginsel uitgegaan moet worden van een gelijke basisbekostiging door de overheid voor alle soorten opleidingen. Alleen voor de bèta- en technische opleidingen (het gaat om hbo-opleidingen in de categorieën landbouw en techniek en om wo-opleidingen in de categorieën landbouw, natuur en techniek) zijn aanwijzingen gevonden die duiden op een bijzondere betekenis van deze opleidingen voor de economische groei. De overheid heeft derhalve een grote verantwoordelijkheid voor het stimuleren van dit type opleidingen en het stimuleren van aspirant-studenten om deze te gaan volgen. De raad is van opvatting dat in verband hiermee onder andere extra bekostigingsinspanningen van de overheid gerechtvaardigd zijn. Het huidige hogere bekostigingsniveau van deze opleidingen is gebaseerd op het feit dat de uitvoering ervan (in het algemeen) met hogere kosten gepaard gaat. Volgens de raad zijn daarnaast extra middelen gerechtvaardigd indien deze bijdragen aan vergroting van de aantrekkelijkheid voor studenten en (buitenlandse) promovendi. Hierdoor, maar ook op andere manieren, zouden de opleidingen, in het licht van de hoofddoelstelling, twee subdoelen kunnen realiseren: enerzijds kwaliteitsverhoging en anderzijds (ook als gevolg

van die kwaliteitsverhoging) vergroting van de aantrekkelijkheid voor aspirant-studenten. De raad ziet realisatie van de doelstelling betreffende het vergroten van de instroom als een voorwaarde voor toekenning van extra bekostiging. Interessante aanknopingspunten voor operationalisatie van die doelstelling biedt het *Actieplan Bèta/Techniek* van Axis (Axis 2003).

Ten slotte adviseert de raad ook te bezien of bij de genoemde categorieën opleidingen differentiatie aan de vraagzijde gewenst is. Er zijn in dit verband drie aspecten aan de orde. In de eerste plaats moeten potentiële studenten worden gestimuleerd te kiezen voor deze opleidingen en ze ook af te ronden. Deze stimulansen moeten zo sterk zijn dat zij niet te gemakkelijk kiezen voor een 'lichtere' studie. In de tweede plaats zijn maatregelen nodig die afgestudeerden stimuleren aan het werk te gaan in een beroep of sector welke correspondeert met hun hoogwaardige opleiding. Ten slotte zijn er positieve en negatieve prikkels nodig om te voorkomen dat werkgevers de betrokken afgestudeerden werven voor functies waarvoor de gevolgde opleiding niet of althans niet in eerste instantie is bedoeld.

### **6.3.2 Tweede adviesvraag**

Vervolgens is de *tweede adviesvraag* hoe het publieke belang van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van overheidsuitgaven tot zijn recht kan komen. De raad onderschrijft dat hier sprake is van aspecten van publiek belang.

De raad is van mening dat primair gekeken moet worden naar de doelmatigheid. De belangrijkste dimensie daarvan, het maatschappelijke rendement in economische en in sociaal-culturele zin, is hiervóór reeds aan de orde geweest.

#### *Macrodoelmatigheid*

Als nadere criteria die voor de beoordeling van de bekostigingsvraag aan de orde moeten komen uit een oogpunt van publiek belang, noemt de raad macrodoelmatigheid (als tweede dimensie van doelmatigheid), toegankelijkheid en kwaliteit. Bij macrodoelmatigheid gaat het om allocatieve doelmatigheid (aansluiting van het aanbod van hoger onderwijs op de vraag van individuen en samenleving als geheel) en dynamische doelmatigheid (de mate waarin het aanbod van hoger onderwijs inspeelt op veranderende vragen, alsmede maatschappelijke en technologische vernieuwingen). Bij het toegankelijkheids criterium gaat het om het belang van aspecten als financiële toegankelijkheid en regionale toegankelijkheid en keuzevrijheid.

De raad constateert dat volgens de adviesaanvraag het door de minister ontwikkelde *Toetsingskader macrodoelmatigheid*, neergelegd in de *Beleidsnotitie doelmatigheid hoger onderwijs*, leidend is voor de macrodoelmatigheidstoets. Hoewel de raad hierin overeenkomsten ziet met hetgeen hem voor ogen staat, plaatst hij vraagtekens bij de mogelijkheid aan de hand van het hiervoor genoemde primaire beoordelingscriterium – maatschappelijk rendement als dimensie van doelmatigheid – te komen tot differentiatie naar categorieën opleidingen, behoudens de bèta- en techniekopleidingen (zie hiervoor).

In dit verband vindt de raad dat bij beslissingen over macrodoelmatigheid onderscheid moet worden gemaakt tussen bachelor- en masteropleidingen. Er moet sprake zijn van een ruim aanbod van bacheloropleidingen. Dat betekent dat een terughoudende opstel-

ling bij bedoelde toets gewenst is, zeker wat betreft de toets op allocatieve doelmatigheid (regionale spreiding). In mindere mate geldt dit voor het macrodoelmatigheidsaspect van dynamische doelmatigheid.

Ten aanzien van de toets op macrodoelmatigheid van nieuwe en bestaande masteropleidingen is een stringenter beleid gewenst. Hier moeten beide aspecten, allocatieve en dynamische doelmatigheid, een grote rol spelen. Wat het aanbod betreft moet gewerkt worden aan afstemming tussen en concentratie van masteropleidingen. Bestaand aanbod moet in samenhang met nieuw aanbod worden bezien. Een instrument hierbij kan zijn de opstelling van sectorplannen. De in de wet voorziene adviescommissie van de minister kan hierbij een belangrijke rol spelen. Deze zou periodiek een toets op knelpunten tussen de vraag en het gehele, bestaande opleidingsaanbod en ten aanzien van het innovatieve karakter van opleidingen moeten uitvoeren, en daarover de minister adviseren. Deze neemt uiteindelijk de beslissingen over de knelpunten en de voorgestelde oplossingen in de vorm van bekostigingsbesluiten.

#### *Toegankelijkheid*

Ten aanzien van het toegankelijkheids criterium maakt de raad onderscheid tussen financiële en regionale toegankelijkheid. Ook keuzevrijheid kan een belangrijk criterium worden.

De raad is van mening dat de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid heeft voor het handhaven van de financiële toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Op grond van de constatering dat de private krediet- en verzekeringsmarkt onvoldoende soelaas bieden, vindt de raad dat de overheid moet voorzien in een aantrekkelijk studiefinancieringssysteem dat de risico's op het gebied van financiële toegankelijkheid wegneemt. Hij denkt hierbij bijvoorbeeld aan de introductie van een sociaal leenstelsel.

Wat betreft de regionale toegankelijkheid komt de raad tot dezelfde opvatting als bij het criterium macrodoelmatigheid. Een fijnmazige spreiding van bacheloropleidingen is ook uit een oogpunt van regionale toegankelijkheid gewenst. Tot zijn genoegen constateert de raad dat ook in de *Beleidsnotitie doelmatigheid hoger onderwijs* (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2003) dit standpunt is geïmpliceerd. Hij tekent hierbij aan dat de regionale spreiding zodanig moet zijn, dat ook studenten uit gebieden met een geringe bevolkingsdichtheid gebruik moeten kunnen maken van een ruim pakket aan bacheloropleidingen.

Daarnaast vindt de raad dat een nationale (en op bepaalde terreinen zelfs internationale) afstemming van door de overheid bekostigde masteropleidingen gewenst is. Het aanbod van masteropleidingen zou, zoals hiervoor al aangegeven, in nationale sectorplannen kunnen worden georganiseerd. Het doel zou moeten zijn het realiseren van zodanige instroomvolumina dat een zo hoog mogelijke kwaliteit en een zo groot mogelijke macrodoelmatigheid bereikt worden. De huidige initiatieven in het wo ten aanzien van de sectorplannen technische wetenschappen, natuurwetenschappen en letteren kunnen hier als aangrijpingspunten gelden. De regionale toegankelijkheid van deze opleidingen behoeft daardoor niet onder druk te komen, zolang de hogeronderwijsinstellingen zelf onderling goede regelingen voor de doorstroom van bachelor- naar masteropleidingen afspreken.

### *Kwaliteit*

Wat de kwaliteit betreft is de raad van mening dat deze thans als minimumconditie adequaat gewaarborgd is door het accreditatiestelsel. De overheid treedt hierin niet. Als een opleiding is geaccrediteerd, is, gegeven het accreditatiesysteem zoals dat thans in Nederland is uitgewerkt, aan een van de voorwaarden voor bekostiging voldaan. Kwaliteit is dan geen criterium bij de afweging in het kader van bekostigingsbeslissingen. Dit neemt niet weg dat de raad, in aansluiting op de opvatting van de Commissie Accreditatie Hoger Onderwijs (commissie-Franssen), van mening is dat opnieuw de introductie van een 'basis-extra kwaliteitssysteem' dan wel in ieder geval een op verzoek van de aanvragende instelling aan de accreditatie toe te voegen 'aantekening' inzake extra kwaliteit zou moeten worden overwogen. Naast aanspraak op bekostiging op basis van een positief oordeel ten aanzien van de basiskwaliteit, zou op den duur een systeem moeten worden ingevoerd waarbij een positieve beoordeling inzake extra kwaliteit een wegingsfactor is bij de vraag of een opleiding voor extra bekostiging in aanmerking kan komen.

### **6.3.3 Derde en vierde adviesvraag**

Bij de *derde en de vierde adviesvraag* gaat het specifiek om de vraag welke opleidingen of welk type opleidingen de overheid bij bekostiging via de aanbodzijde moet bekostigen respectievelijk welke studenten de overheid moet bekostigen bij bekostiging via de vraagzijde.

De raad concludeert dat er, geredeneerd vanuit de toetsing aan de in het kader van dit advies relevante criteria, geen aanleiding is te kiezen voor een geheel ander aangrijpingspunt voor bekostiging dan de instelling. De voordelen van een integraal instellingsbeleid ten aanzien van het onderwijsaanbod (zoals verevening en waarborg voor een breed aanbod) boven de onzekerheden die de keuze voor de opleiding of voor de vraagzijde (de student) met zich meebrengt, rechtvaardigen volgens de raad die opvatting. De raad adviseert derhalve het bestaande systeem te handhaven. Bovendien vindt de raad een eventuele volledige omschakeling van aanbod- naar vraagbekostiging thans ook weinig realistisch, gezien de historische ontwikkeling en de mate van internalisering ervan bij degenen die voor de uitvoering verantwoordelijk zijn. Dat neemt niet weg dat volgens hem een geleidelijke verschuiving te rechtvaardigen is. Hij geeft daarbij de voorkeur aan een geleidelijke introductie binnen het bestaande model, met veel kenmerken van aanbodbekostiging, van enkele kenmerken van vraagbekostiging. Een dergelijke introductie van vraagbekostigingselementen (bij voorbeeld vouchers) en van prestatiebekostigingselementen kan plaatsvinden door een gericht ontwikkelingsproces in gang te zetten, waarin ook experimenten met deze twee soorten elementen zijn opgenomen.

Naast de keuze voor de instelling als aangrijpingspunt voor bekostiging vindt de raad het echter ook aan te bevelen, de mogelijkheden voor het kiezen van de andere twee aangrijpingspunten te onderzoeken. Wat de student betreft pleit hij voor experimenten op een zodanige schaal dat de theoretisch te verwachten effecten in de praktijk kunnen worden getoetst. Met name is dan de vraag aan de orde of studenten kwaliteit van de opleiding afdoende laten meewegen. Daarom kan voorshands niet zonder meer worden uitgegaan van een directe relatie tussen concurrentie en kwaliteit.

Opleidingen die, met name gezien vanuit criteria uit hoofdstuk 3, als maatschappelijk relevant worden beschouwd, maar bedrijfseconomisch voor een instelling niet 'rendabel'

zijn en ook niet passen in de verevenings- en waarborgfunctie voor een breed aanbod (en dat zal alleen betrekking kunnen hebben op zeer specifieke gevallen), kunnen volgens de raad door middel van specifieke contractfinanciering worden behouden. De inzet van zo'n instrument zou ook overwogen kunnen worden als instellingen in de ogen van de overheid tekort schieten bij het aanbieden van bèta- en techniekopleidingen, bijvoorbeeld op grond van een (te) beperkte instroom.

De raad stelt voorts vast dat de overweging van de voor- en nadelen van verschillende vormen van input- en prestatiebekostiging van het hoger onderwijs op de eerste plaats leidt tot de conclusie dat geen van de varianten op alle criteria positief scoort. De uiteindelijke keuze voor een variant dient daarom te berusten op een weging van de verschillende voor- en nadelen. Hierbij merkt hij op dat sommige varianten meer nadelen dan voordelen kennen. Dit geldt met name voor de varianten die zijn gebaseerd op inputbekostiging. Dit betekent dat de raad de voorkeur geeft aan een systeem gebaseerd op prestatiebekostiging boven inputbekostiging, in ieder geval wat betreft de masteropleidingen. Wel dient te worden bedacht dat prestatiebekostiging tactische gedragsreacties uitlokt. Opleidingen of instellingen richten zich op het realiseren van die doelstellingen die door het bekostigingsmechanisme worden beloofd. Dit kan ten koste gaan van andere waardevolle doelstellingen. Het formuleren van doelstellingen voor prestatiebekostiging dient derhalve volgens de raad op een evenwichtige en doordachte wijze te gebeuren. Het verdient volgens de raad dan ook aanbeveling om voor de prestatiebekostiging een combinatie van objectief meetbare en minder objectief meetbare doelstellingen te kiezen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een combinatie van product- en procesprestaties, waaronder het aantal diploma's, de kwaliteit van de opleiding en de objectief gemeten arbeidsmarktbehoefte aan opgeleiden in een bepaalde richting.

De (mogelijke) nadelen van prestatiebekostiging moeten zo veel mogelijk worden beperkt. Weliswaar kan de introductie van een 'basis-extra kwaliteitssysteem' als hiervoor bepleit corrigerend werken, maar verdergaande correctiemechanismen lijken wenselijk. De raad beveelt met het oog daarop aan, de inhoud van het begrip prestatie onderdeel te laten zijn van de voorgenomen bekostigingsdialoog tussen departement en hoger onderwijsinstellingen, die is aangekondigd in het kader van de fraudebestrijding in het hbo. In dit overleg over bekostiging wordt bezien of de parameters materieel nog passen bij hun oogmerken of dat ze inhoudelijk betekenisloos zijn geworden. Vooral als dit overleg tussen departement en instellingen voor hoger onderwijs ook kan worden voorgezeten door een externe voorzitter en voorzien wordt van externe objectieve deskundigheid, kan de beoogde bekostigingsdialoog een reële functie vervullen in hetgeen de raad hier voor ogen staat.

Het laatste punt betreft de keuze voor integrale of partiële bekostiging. Gezien het feit dat het private rendement van hoger onderwijs aanzienlijk is, ligt naar de mening van de raad integrale bekostiging van het hoger onderwijs over de hele linie niet voor de hand. 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, aangezien de raad vindt dat toegankelijkheidsoverwegingen hier doorslaggevend zijn. Met name voor de masteropleidingen in het hbo die voor overheidsbekostiging in aanmerking komen én voor de masteropleidingen in het wo ligt een partiële overheidsbekostiging in de rede. Dat geeft instellingen en opleidingen in het wo tevens meer mogelijkheden masteropleidingen te verlengen tot anderhalf of twee jaar. Het voorgaande staat

los van de bestaande differentiatie in overheidsbekostiging voor zover die is gerelateerd aan de uitvoeringskosten van een opleiding. Elementen die een hoger bekostigingsniveau indiceren zijn bij voorbeeld apparatuur, laboratoria en internationaal vereiste koppeling aan onderzoek. Deze differentiatie geldt wat hem betreft overigens zowel voor bachelor- als voor masteropleidingen.

#### **6.4 Uitvoering**

Een gedifferentieerd bekostigingsmodel zoals de raad hier voorstelt, komt beter tegemoet aan de criteria doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit. De raad adviseert om bij het invullen van deze criteria te streven naar sobere maatstaven ten einde de bekostiging zo eenvoudig mogelijk te houden. Bovendien geeft de raad 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.

# Literatuur

- Ashenfelter, O., Harmon, C. & Oosterbeek, H. (1999). A review of estimates of the schooling/earningsrelationship, with tests for publication bias. *Labour Economics*, 6, 453-470.
- Axis (2003). *Actieplan Mee(r) Doen. Actieplan Bèta/Techniek*. Delft: Stichting Axis.
- Barro, R. (1991). Economic growth in a cross section of countries. *Quarterly Journal of Economics*, 106, 407-443.
- Barro, R. (1997). *Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, Ma: MIT Press.
- Bertrand, M. & Mullainathan, S. (2002). *Are Emily and Brendan More Employable than Latoya and Tyrone? Evidence on Racial Discrimination in the Labor Market from a Large Randomized Experiment*. Ongepubliceerd paper.
- Bils, M. & Klenow, P. (2000). Does schooling cause growth? *American Economic Review*, 90, 1160-1183.
- Bynner, J. & Egerton, M. (2000). *The social benefits of higher education: insights from longitudinal data*. Ongepubliceerd paper, 2002.
- Chapman, B. & Ryan, C. (2002). *Income-Contingent Financing of Student Charges for Higher Education: Assessing the Australian Innovation*. Discussion paper nr. 449, Australian National University.
- Commissie Toekomst van de Geesteswetenschappen (1995). *Men weegt kaneel bij 't lood*. Utrecht: Commissie Toekomst van de Geesteswetenschappen.
- Cornet, M. & Rensman, M. (2001). *The location of R&D in the Netherlands: trends, determinants and policy*. CPB-document. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dumb tests (2003). *The Economist*, 8 maart 2003.
- Englander, A. & Gurney, A. (1994). ECD productivity growth medium term trends. *OECD Economic Studies*, 22, 111-129.
- Europese Commissie (2002a). *Investing efficiently in education and training: an imperative for Europe*. COM(2002) 779 final. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2002b). *Europese benchmarks in onderwijs en opleiding: follow up van de Europese Raad van Lissabon*. COM (2002) 629 definitief. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2003). *Voorjaarsprognose 2003*. NRC Handelsblad, 9 april 2003.
- Glaeser, E., Laibson, D., Scheinkman, J. & Soutter, C. (2000). Measuring trust. *Quarterly Journal of Economics*, 115, 811-846.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2002). Onderwijs en sociale cohesie. In Onderwijsraad, *Rondom onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2003). *Investeren en Terugverdienen*. Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt.
- Groot, W. & Oosterbeek, H. (1994). Earnings effects of different components of schooling human capital versus screening. *The review of Economics and Statistics*, 76, 317-321.
- Hartog, J., Odink, J. & Smits, J. (1999a). Rendement op scholing stabiliseert. *Economisch Statistische Berichten*, 582-583.

- Hartog, J., Odink, J. & Smits, J. (1999b). 'Private returns to education in the Netherlands; a review of the literature'. In R. Asplund & P. Telhado Peraeire (eds.), *Returns to Human capital in Europe: A Literature Review* (209-226). Helsinki: ETLA.
- Jongbloed, B. & Vossensteyn, H. (2002a). *Financiering masters: argumenten en arrangementen*. Enschede: CHEPS.
- Jongbloed, B. & Vossensteyn, H. (2002b). Bekostiging van hoger onderwijs: tijd voor keuzes. *TheMA, Tijdschrift voor Hoger onderwijs en Management*, 2002-5.
- Knight, J. (2002). *Trade in Higher Education Services. The Implications of GATS*. London: The Observatory on Borderless Higher Education.
- Kobrin, J.L., Camara, W.J. & Milewski, G.B. (2002). *The Utility of the SAT I and SAT II for Admissions Decisions in California and the Nation. Research Report No. 2002-6*. New York: The College Board.
- Krueger, A. & Lindahl, M. (2001). Education for growth: why and for whom? *Journal of Economic Literature*, 39, 1101-1136.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. & Vishny, R. (1997). Trust in large organisations. *American Economic Journal*, 87, 333-338.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen & Ministerie van Economische Zaken (2002). *De lerende centraal. Naar meer keuzen in het hoger onderwijs*. Zoetermeer/Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen & Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2003). Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 8 mei 2003, HBO/AS/2003/15690, inzake de beleidsnotitie doelmatigheid hoger onderwijs. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Murphy, K.M., Shleifer, A. & Vishny, R.W. (1991). The allocation of talent: implications for growth. *Quarterly Journal of Economics*, 45, 503-530.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2002). *Education at a Glance 2000*. Parijs: OESO.
- Onderwijsraad (2001). *Publiek en privaat*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Europese richtpunten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Sociaal-Economische Raad (2003). *Kennis maken, kennis delen. Naar een innovatiestrategie voor het hoger onderwijs*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Stegeman, H. & Waaijers, R. (2000). *Beloningsverhoudingen in Nederland 1979-1990*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- TK 2001-2002, 25 074, nr. 43. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer.
- TK 2002-2003, 28 600 VIII, nr. 15. Vaststelling begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2003; Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden.
- Topel, R. (1999). Labor markets and economic growth. In O. Ashenfelter & D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics, Volume 3* (2944-2984). Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- Vossensteyn, H. & Canton, E. (2001). *Tuition fees and accessibility: the Australian HECS*. Den Haag/Enschede: Centraal Planbureau/CHEPS.
- Vught, F.A. van, Wende, M. van der & Westerheijden, D. (2002). Globalisation and Internationalisation: Policy Agendas Compared. In J. Enders & O. Fulton (eds.) (2002), *Higher Education in a Globalising World*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Press.
- Vijlder, F. de (2002). Vraag- en aanbodfinanciering in het hoger onderwijs. *TheMA, Tijdschrift voor Hoger onderwijs en Management*, 2002-5.



# **Bijlage 1**

## **Adviesaanvraag**

OCenW

Ministerie van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen

Europaweg 4  
Postbus 25000  
2700 LZ Zoetermeer  
Telefoon (079) 323 23 23  
Telefax (079) 323 23 20

Onderwijsraad  
t.a.v. prof. dr. A.M.L. van Wieringen  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag

|  |                                |                                |                              |
|--|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| Uw brief van   | Ons kenmerk<br>WO/B/2002/44956 | Contactpersoon<br>R. Kleingeld | Zoetermeer<br>9 oktober 2002 |
| Onderwerp<br>adviesaanvraag bekostigd-niet bekostigd | Bijlage(n)                     | Doorkiesnummer<br>3520         |                              |

Geachte professor Van Wieringen,

In het werkprogramma 2003 is onder de hoofdlijn "Autonomie, deregulering en rekening" een advies voorzien getiteld "Publiek en privaat: bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs". Hierbij ontvangt u de adviesaanvraag.

1. Ontwikkelingen hoger onderwijs

Hoger onderwijs en hoger opgeleiden zijn essentieel voor de ontwikkeling van de kennis-samenleving. Om aan de vraag naar hoger opgeleiden te kunnen voldoen is een adequaat niveau aan investeringen in het hoger onderwijs noodzakelijk. Publieke investeringen zijn niet (langer) toereikend om aan alle vraag naar hoger onderwijs te kunnen voldoen. Aanbieders van hoger onderwijs spelen daarop in. Nieuwe aanbieders zowel nationaal als internationaal manifesteren zich op de onderwijsmarkt en leveren studenten aantrekkelijke onderwijsdiensten. De trend van individualisering leidt ertoe dat studenten bewuster keuzen maken voor een opleiding die aan hun wensen voldoet. Die keuzen voor opleidingen liggen in toenemende mate buiten het bekostigde onderwijs. Voor het HBO is dat op dit moment meer het geval dan het WO, maar ook daar is de trend onmiskenbaar aanwezig.

De wereld van het hoger onderwijs is ook internationaal ingrijpend aan het veranderen. Ontwikkelingen in technologie, communicatie en informatie zorgen er voor dat we onze hoger onderwijssystemen niet langer als geïsoleerde nationale systemen kunnen zien. Het perspectief is een open hoger onderwijssysteem, waarin studenten zich vrijelijk kunnen bewegen, gedreven door inhoud en kwaliteit van programma's. De Bolognaverklaring en daaruit voortkomende invoering van de bachelor-masterstructuur, de verklaring van de Europese top in Lissabon om de meest dynamische en competitieve kennisregio te worden en de GATS-onderhandelingen over onderwijs zijn hiervan een uiting.

Ook andere ontwikkelingen, zoals behoefte aan maatwerk, een leven lang leren, doorlopende leerwegen, vergrijzing en tekorten aan hoger opgeleiden in specifieke sectoren leiden tot de vraag naar bezinning op de rollen en verantwoordelijkheden van de overheid, instellingen, studenten en andere maatschappelijke actoren.

## 2. Perspectief

Vanaf 2008 zal accreditatie en daaraan verbonden wettelijke rechten, zoals bekostiging, ook open staan voor opleidingen van private en buitenlandse onderwijsaanbieders. Voor toekenning van bekostiging zal het (nog dit jaar) te ontwikkelen toetsingskader voor macrodoelmatigheid leidend zijn. De Nederlandse Accreditatie Organisatie neemt de opleiding, niet de onderwijsinstelling als aangrijpingspunt voor accreditatie. Dit uitgangspunt kan ook worden toegepast op het nieuwe bekostigingsmodel voor het hoger onderwijs.

## 3. Kernvraag

Kernvraag is: wat zouden de criteria voor bekostiging door de overheid van opleidingen of studenten moeten zijn? Hoe kan het publieke belang van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van overheidsuitgaven tot zijn recht komen?

Bij financiering via de aanbodzijde gaat het specifiek om de vraag “welke opleidingen” of “type opleidingen” (zoals b.v. de bachelor) moet de overheid financieren; bij financiering via de vraagzijde “welke studenten” moet de overheid financieren?

Over deze kernvraag is advies van de Onderwijsraad gewenst. De volgende (afgeleide) vragen kunnen daarbij als leidraad dienen.

- Wat zijn de verschillen tussen de huidige bekostigde en niet-bekostigde opleidingen en wat zijn de sterke en zwakke punten hierin?
- Wat is de betekenis van het bekostigde en aangewezen onderwijs voor de kennissamenleving? Welke opleidingen in het bekostigde en aangewezen onderwijs zijn essentieel voor economische, sociale en culturele ontwikkeling van Nederland?
- Hoe beoordeelt de Onderwijsraad de verhouding bekostigd – aangewezen onderwijs in Nederland in het licht van de situatie in andere landen? Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van het CHEPS-rapport “Funding en Recognition”.
- Is de accreditatie van opleidingen op termijn voldoende of is er naast accreditatie een procedure van beoordeling van instellingen nodig? Zo ja, is de bestaande aanwijzingsprocedure daarvoor geschikt of hoe zou een alternatieve procedure eruit kunnen zien?

Ik zie uw advies graag vóór 1 april tegemoet.

Hoogachtend,  
de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

  
(drs. Annetje D.S.M. Nijs, MBA)



## **Bijlage 2**

### **Lijst met afkortingen**

|        |   |
|--------|---|
| BaMa   | = Bachelor/Master   |
| bbp    | = bruto binnenlands product                                 |
| CROHO  | = Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs             |
| DU     | = Digitale Universiteit                                     |
| EG     | = Europese Gemeenschap                                      |
| EU     | = Europese Unie   |
| GATS   | = General Agreement on Trade in Services                    |
| hbo    | = hoger beroepsonderwijs                                    |
| HECS   | = Higher Education Contribution Scheme                      |
| HOOP   | = Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan                         |
| HvJ EG | = Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen           |
| ict    | = informatie- en communicatietechnologie                    |
| MFN    | = Most Favoured Nation                                      |
| NAO    | = Nederlandse Accreditatie Organisatie                      |
| OEC    | = Ontwikkel en Expertise Centrum                            |
| OESO   | = Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| R&D    | = Research & Development                                    |
| VBI    | = Visiterende en Beoordelende Instantie                     |
| WHW    | = Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek  |
| wo     | = wetenschappelijk onderwijs                                |
| WTO    | = World Trade Organisation                                  |