

# Een strippenkaart voor het hoger onderwijs

In het Hoger onderwijs- en onderzoekplan (HOOP) van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen worden plannen gepresenteerd voor een nieuwe bekostigingswijze van het wetenschappelijk onderwijs. De bedoeling is de efficiency en effectiviteit van het hoger-onderwijsstelsel te verbeteren! Een van de opvallende elementen in de plannen is de introductie van een vouchersysteem, een soort strippenkaart die studenten recht geeft op een bepaalde hoeveelheid onderwijs. In dit artikel worden de plannen besproken.

DRS. R.J.G.M. FLORAX – DR. J.B.J. KOELMAN\*

Sedert een aantal jaren heeft in brede kring de mening postgevat dat het stuurvermogen van de overheid aan beperkingen onderhevig is<sup>1</sup>. De noodzaak van een afstandelijker opererende overheid wordt steeds duidelijker onderkend. Bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen komt deze ontwikkeling voor het eerst naar voren in de nota *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (HOAK). Sedertdien is deze beleidslijn verder uitgewerkt, recent in het *Hoger onderwijs- en onderzoekplan* (HOOP)<sup>2</sup>.

De minister van Onderwijs en Wetenschappen probeert thans het nieuwe besturingsparadigma in concreet beleid te vertalen. In dit artikel bezien wij welke implicaties dat kan hebben voor de bekostiging van het wetenschappelijke onderwijs<sup>3</sup>. In het bijzonder zal aandacht worden besteed aan het z.g. vouchersysteem: de strippenkaart voor het hoger onderwijs. Eerst gaan wij echter in op de huidige bekostigingswijze van het wetenschappelijk onderwijs en op een aantal problematische aspecten daarvan.

## De huidige bekostigingssystematiek

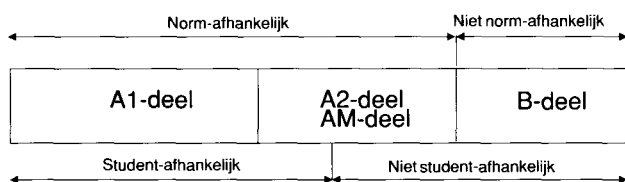
Het overgrote deel van de personele rijksuitgaven voor het wetenschappelijke onderwijs wordt toegewezen op basis van het z.g. 'plaatsen-geld-model' (PGM). De materiële exploitatielasten van de instellingen worden bekostigd via het 'overige-lasten-model' (OL). Investerings worden voornamelijk bekostigd volgens het door het Ministerie

vastgestelde 'intentioneel investeringschema' (IIS) en het 'intentioneel apparaatuurschema' (IAS). Wij beperken ons in het vervolg tot het PGM.

Het PGM, dat schematisch wordt weergegeven in figuur 1, werd in 1983 geïntroduceerd. In het A-deel wordt op grond van specifieke normen berekend hoeveel plaatsen wetenschappelijk en niet-wetenschappelijk personeel aan de universiteiten worden toegewezen. Het A-deel bestaat uit drie elementen: wetenschappelijk onderwijs en onderwijsondersteunend onderzoek (A1-deel), nieuw wetenschappelijk onderzoek te bekostigen uit de eigen beleidsruimte van de instellingen (A2-deel), en maatschappelijke dienstverlening (AM-deel). Het B-deel is niet afhankelijk van specifieke normen en bestaat uit de toewijzing voor zogenaamd 'voorwaardelijk gefinancierd onderzoek'. Ter bepaling van de uiteindelijke rijksbijdrage wordt het aantal op grond van het A- en B-deel toegekende personeelsplaatsen vermenigvuldigd met door het departement berekende gemiddelde personeelslasten voor wetenschappelijk resp. niet-wetenschappelijk personeel. De aldus berekende budgetten worden als 'lump sum' uitgekeerd.

Opvallend is dat het model als zodanig niet in regelgeving is vastgelegd. Bovendien ontbreekt een uitgebreide en geactualiseerde documentatie van de ins en outs van het PGM. Dat is niet alleen een nadeel bij het verrichten

Figuur 1. Bekostigingssystematiek volgens het PGM



Bron: Ministerie van O&W, *Het plaatsen-geld-model*, 's-Gravenhage, 1983.

\* Werkzaam bij het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid (CSHOB) van de Universiteit Twente. Zij zijn drs. F.J. de Vijlder, drs. M.H.J. Vosselman en drs. P. de Vries erkentelijk voor hun commentaar op een vorige versie van deze bijdrage.

1. Zie voor een bestuurskundige onderbouwing: R.J. in 't Veld, *Over grenzen van bestuur*, VUGA, 's-Gravenhage, 1978; en H.R. van Gunsteren, *The quest for control*, John Wiley & Sons, Londen, 1976. De ideeën over de beperkte sturingscapaciteit zijn al veel eerder geformuleerd door bij voorbeeld F.A. Hayek, *The road to serfdom*, Routledge & Kegan Paul, Londen, 1944.

2. Ministerie van O&W, *Nota Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (HOAK), Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 253, nr. 1-2; Ministerie van O&W, *Hoger onderwijs- en onderzoekplan* (HOOP), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1988.

3. In deze bijdrage gaan wij slechts zijdelings in op de bekostiging van onderzoek. Een groot deel van het betoog is eveneens van toepassing op de bekostiging van het hoger beroepsonderwijs.

van wetenschappelijk onderzoek op dit terrein. Belangrijker is dat het informatiekosten bij de instellingen en andere betrokkenen tot gevolg heeft. Wijzigingen van de parameters en andere aanpassingen van het model, nopen bovendien voortdurend tot bijstellingen van het financiële meerjarencader van de instellingen.

Aan de bekostiging op basis van het PGM kleef een aantal problemen. Als gevolg van de snelle technologische ontwikkeling en de zich in samenhang daarmee steeds sneller wijzigende arbeidsmarktkwalificaties, wordt 'permanente educatie' steeds meer een vereiste. Hiervoor zijn flexibele leerwegen noodzakelijk. De huidige onderwijsvraagmodellen sluiten onvoldoende op deze veranderingen aan. In deze modellen wordt namelijk nog uitgegaan van studenten die een bepaalde studierichting van een vaste lengte in een bepaald gemiddeld tempo voltooien, zonder tussentijds te veranderen<sup>4</sup>.

Specifiek bestuurlijke problemen ontstaan omdat het model dermate complex geworden is dat het in een bestuurlijke context haast niet meer hanteerbaar is. Slechts een kleine kring van ingewijden is op de hoogte is van de exacte vormgeving en werking van het model. Daarnaast wordt bij het formuleren van nieuw beleid doorgaans pas in een laat stadium bezien wat de consequenties zijn voor de bekostigingssystematiek

Naast bestuurlijke zijn er specifiek technische problemen. Het PGM sluit niet aan bij de werkelijk bestaande situatie, in die zin dat slechts een schatting van de werkelijke onderwijsconsumptie wordt gemaakt. Bovendien zijn er updating-problemen ontstaan. De verdiscontering van nieuw beleid, bij voorbeeld de bezuinigingsoperaties 'selectieve krimp en groei' (SKG) en 'taakverdeling en concentratie' (TVC), in de bestaande bekostigingssystematiek is slechts mogelijk gebleken door in het PGM niet-genormeerde elementen op te nemen. Het normatieve karakter van het model is daardoor aangetast.

Deze problemen en de wens op het departement om gestalte te geven aan een fundamenteel andere sturingsconceptie, vormen de achtergrond waartegen de nieuwe beleidsvoorstellen voor de bekostiging van het wetenschappelijk onderwijs moeten worden geplaatst.

## Veranderingen in de bekostiging

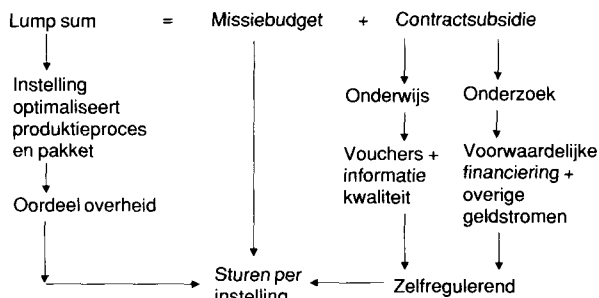
In het HOOP wordt een overzicht gepresenteerd van de beoogde veranderingen in de bekostiging van het wetenschappelijk onderwijs voor de komende vier jaren<sup>5</sup>. De belangrijkste elementen uit dat overzicht zijn:

- globalisering van de bekostiging;
- invoering van een missiebudget; en
- verrekening van de onderwijsvraag (als aanzet tot een vouchersysteem).

Het vouchersysteem wordt in het vervolg uitgebreid besproken. Op deze plaats beperken wij ons tot enkele inleidende opmerkingen over de andere voorgestelde wijzigingen.

In de toekomst zullen de instellingen een 'lump sum'-vergoeding krijgen die uit twee gedeeltes bestaat: een contractsubsidie en een missie-budget (zie figuur 2). In de huidige situatie bestaat de 'lump sum' alleen uit de toewijzing op grond van de bekostigingsmodellen (PGM en OL) en de extra middelen voor specifieke taken (met name specifieke stimulering en investeringen). De reden voor de uitbreiding van de 'lump sum'-toekenning is het streven van de minister naar "zoveel mogelijk zelfregulerende systemen"<sup>6</sup>. Tevens is de minister voornemens om, in tegenstelling tot de praktijk met het PGM waarin de relaties tussen taken en middelen centraal staan, een grotere nadruk te

Figuur 2. Bekostigingssystematiek volgens het HOOP



Bron: Ministerie van O&W, Hoger onderwijs- en onderzoekplan, 's-Gravenhage, 1988.

leggen op relaties tussen de middelen enerzijds en de (kwaliteit van de) prestaties anderzijds.

De contractsubsidie zal afhankelijk blijven van bepaalde normen. Gegeven het voornemen om tot vereenvoudiging te komen, mag echter worden verwacht dat de bekostiging globaler van aard zal zijn. Een dergelijke globalisering vormt in principe een verbetering. De vraag is echter of er wel goede argumenten zijn om de bekostiging per studierichting (zoals in het PGM) of per sector<sup>7</sup> te differentiëren. De huidige en toekomstige verdeelsleutels lijken eerder het resultaat van een historisch gegroeide situatie dan van objectief aantoonbare, noodzakelijke kostenverschillen. Als de bekostigingsratio's geharmoniseerd zouden kunnen worden, kan de bekostiging plaatsvinden op basis van een duidelijke volume-indicator (aantal studenten of aantal geconsumeerde onderwijseenheden). De instellingen zouden hun middelen dan waarschijnlijk evenwichtiger gaan verdelen. Nu wordt de differentiatie in de O&W-bekostigingsleutels, zonder een interne kostenanalyse, veelal eenvoudig 'doorvertaald' binnen de instelling.

De plannen voor de missiebudget zijn nog zeer onduidelijk. De minister acht het van groot belang dat de afzonderlijke instellingen een strategisch beleid voeren waarmee zij zich kunnen profileren. Hij heeft daaraan het voornemen verbonden om de middelen die momenteel beschikbaar worden gesteld voor allerlei vormen van specifieke stimulering, in de nabije toekomst over te hevelen naar een missiebudget. Het is evenwel onduidelijk op welke wijze en met behulp van welke criteria de missiebudgetten aan de instellingen zullen worden toegekend. Er zou trouwens een zekere strijdigheid met de gehanteerde sturingsconceptie kunnen ontstaan. Enerzijds komt namelijk de beoogde afstandelijke sturing en zelfregulering tot uitdrukking in het belang dat het Ministerie hecht aan de strategische planning door de instellingen. Anderzijds lijkt bij de voorgestelde instrumentatie (nader te concretiseren indicatoren) een tamelijk sterke mate van detaillering bij de besluitvorming over de toewijzing haast onvermijdelijk.

De wens om tot een vouchersysteem te komen zou men, net als het streven naar globalisering en in minder mate de

4. In de onderwijsvraagmodellen die een onderdeel vormen van het PGM, wordt de feitelijke input aan studenten vermenigvuldigd met een gemiddeld numeriek rendement om te komen tot een indicator voor de verwachte output. Studenten worden als uitvaller (voor 1,6 inschrijvingsjaren in het HBO, en 1,35 in het WO) of als afstudeerder (voor 4,5 inschrijvingsjaren) bekostigd. De bekostiging is dus niet gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde output. Het PGM wordt daarom wel aangeduid als een gemend input-outputmodel. Zie O&W, op. cit., 1988, blz. 116-117 en 125.

5. Zie O&W, op. cit., 1988, blz. 201.

6. O&W, op. cit., 1988, blz. 119.

7. Studierichtingen, faculteiten en instituten zijn in 9 sectoren ingedeeld. De sectorindeling is gebaseerd op maatschappelijke aandachtsgebieden en algemene wetenschappelijke kenobjecten. Zie O&W, op. cit., 1988, blz. 169.

introdactie van het missiebudget, kunnen beschouwen als een uitwerking van de nieuwe sturingsconceptie. Naar onze mening is het vouchersysteem, zoals in het navolgende zal blijken, echter veeleer een beleidsmatige reactie op de eerder genoemde maatschappelijke ontwikkelingen.

## Vouchers

Een voucher kan worden omschreven als "a tied coupon or a specified purchasing power issued directly to the parents in order to strengthen the effectiveness of consumer preferences"<sup>8</sup>. In feite is een voucher het in de vorm van een gekwantificeerd tegoed uitgedrukt recht op het gebruik van door de overheid gesubsidieerde onderwijsvoorzieningen door de student. Een vouchersysteem is een gebruiksrechtregeling op grond waarvan geormerkte subsidies c.q. voorzieningengebonden inkomensoverdrachten worden verstrekt aan studenten.

In 1984 werd voor het eerst de suggestie gedaan om de introductie van een vouchersysteem te overwegen. Sedertdien valt in de officiële beleidsstukken een duidelijke ontwikkeling waar te nemen in het denken over de wenselijkheid van vouchers. Aanvankelijk wordt vooral de nadruk gelegd op de noodzaak de consumentensoevereiniteit te versterken. Later werd een bredere argumentatie gegeven<sup>9</sup>. In het HOOP valt te lezen dat als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen "nieuwe additionele doelstellingen" zijn geformuleerd, waarvoor een vouchersysteem goede mogelijkheden tot realisering zou bieden:

- het nastreven van grotere differentiatie in de vraag naar en het aanbod van initieel hoger onderwijs (differentiatie naar cursuslengte, studietempo, studieprogramma's en didactische vormgeving);
- het stimuleren van het periodiek volgen van post-initieel onderwijs met het oog op de toekomstige positieve externe effecten hiervan; en
- de opbouw van een systeem van wederkerend onderwijs. (Deze doelstelling is in feite een 'overkoepeling' van de eerste twee doelstellingen.)

Voor O&W staat de flexibilisering van het leerrecht, wat meer is dat een andere bekostigingswijze, voorop. Met het oog daarop worden wijzigingen in de bekostiging voorgesteld die gericht zijn het versterken van de consumentensoevereiniteit en het scheppen van mogelijkheden voor aanboddifferentiatie. Deze doelstellingen zijn een aanvulling op de doelstellingen en uitgangspunten die de laatste jaren golden:

- selectie in het begin van de studie en een hoog numeriek rendement;
- nadruk op vierjarige eerste-faseprogramma's, voortvloeiend uit een veronderstelde maatschappelijke waardering voor de afgestudeerden van deze opleidingen;
- hoge doorstroomsnelheid van studerende; en
- bekostigingsverantwoordelijkheid van de overheid voor de eerste fase (initieel onderwijs), en van derden (het bedrijfsleven) voor de tweede fase (post-initieel onderwijs).

De wenselijkheid om een vouchersysteem in te voeren kan nog nader worden verduidelijkt door een onderscheid te maken tussen de relaties overheid-onderwijsvragende, overheid-instelling en student-instelling<sup>10</sup>.

Vanuit het oogpunt van de verhouding overheid-onderwijsvragende heeft een vouchersysteem als voordeel dat het leerrecht kan worden uitgedrukt in studiepunten. Op dit moment wordt het leerrecht uitgedrukt in tijd, hetgeen duidelijk nadelige consequenties heeft voor de opbouw van een systeem van wederkerende educatie. Bij de huidige

vormgeving gebruiken studenten die bij voorbeeld één vak volgen immers evenveel leerrecht als studenten die verscheidene vakken volgen. In een vouchersysteem kunnen het leerrecht en het collegegeld op een directe manier worden gekoppeld aan de daadwerkelijke consumptie.

Voor de verhouding tussen de overheid en de instelling is van belang dat met een vouchersysteem een directere relatie kan worden gelegd tussen de productie en afname van onderwijs, en de hoogte van de rijksbijdrage.

Wat de relatie student-instelling betreft beoogt O&W met een vouchersysteem de consumentensoevereiniteit te versterken. Volledige consumentensoevereiniteit is per definitie niet mogelijk en ook niet wenselijk bij een vouchersysteem, omdat een voucher een geormerkte bijdrage in de kosten is die wordt verstrekt op grond van verwachte positieve externe effecten en 'merit good'-overwegingen. Er is echter wel sprake van een versterking van de consumentensoevereiniteit omdat de student een afweging zal moeten maken tussen de kosten in termen van in te leveren vouchers en de baten van het volgen van een bepaalde hoeveelheid onderwijs. Daarnaast kan de consument geïndeed zijn met de flexibilisering van leerwegen die kan ontstaan als vouchers leiden tot een grotere concurrentie tussen de instellingen die resulteert in differentiatie en diversificatie van het aanbod. De mate waarin de consumentensoevereiniteit wordt vergroot kan pas worden bepaald als de vormgeving van het vouchersysteem bekend is.

## Het O&W-voorstel

Het vouchersysteem dat door het Ministerie van O&W wordt voorgesteld kan als volgt worden samengevat<sup>11</sup>. Elke student ontvangt bij eerste aanmelding 189 inschrijvingspunten c.q. vouchers, die 12 jaar geldig zijn. Voor het voltooien van een volledige initiële opleiding zijn 168 inschrijvingspunten nodig. De 21 extra punten mogen, nadat een diploma voor een initiële opleiding is behaald, naar keuze in het initieel dan wel in het post-initieel onderwijs worden ingezet. Indien een student binnen 4 dan wel 5 jaar een volledige opleiding voltooit, ontvangt hij een toeslag van respectievelijk 63 of 21 punten, te besteden in het post-initieel onderwijs<sup>12</sup>. Het aantal inschrijvingspunten dat aan de instellingen moet worden betaald voor de consumptie van een onderwijseenheid, is gelijk aan het aantal studiepunten voor die onderwijseenheid. Naast de inschrijvingspunten moeten de studenten een collegegeld, ten bedrage van 16% van de door de overheid van de werkelijke kosten van het onderwijs afgeleide prijs van een inschrijvingspunt aan de instellingen betalen. Er is recht op maximaal 6 jaar studiefinanciering. Om dit recht te effectueren moet de student zich voor minimaal 28 punten per jaar inschrijven. Aangaande de omzetting van punten in geld wordt voorgesteld voor elk geconsumeerd punt een bepaald basisbedrag, ongeacht de sector, aan de instellingen toe te kennen. Dit basisbedrag wordt aangevuld met een opslag voor afgestudeerden, die wordt afgeleid van het voor de betreffende sector geldende bekostigingsprofiel.

8. M.C.E. van Gendt, *The voucher concept and the publicness of basic education*, proefschrift Universiteit van Amsterdam, 1980, blz. 33. Het gebruik van 'parents' in Van Gendts definitie komt voort uit het feit dat hij zich beperkt tot het onderwijs voor leerplichtigen; er kan zonder bezwaar studenten voor worden gelezen.

9. Zie O&W, *Concept beleidsnota Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit*, 's-Gravenhage, 1984; O&W, *Schets betreffende de toekomst van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Zoetermeer, 1987; en O&W, op. cit., 1988, blz. 121.

10. Zie ook O&W, op. cit., 1988, blz. 124 e.v.

11. Hier worden enkel de hoofdlijnen weergegeven. Zie voor een gedetailleerd overzicht: O&W, op. cit., 1988, blz. 122-124.

12. Hiermee neemt O&W dus ook een zekere verantwoordelijkheid voor de bekostiging van het post-initieel onderwijs.

Bij het voorgestelde vouchersysteem voor het hoger onderwijs valt een aantal kanttekeningen te maken. Het benadrukken van het belang van vierjarige eerste-faseprogramma's door middel van toeslagen en opslagen, en de beperkte geldigheidsduur van de vouchers leveren een zekere strijdigheid op met het streven naar flexibele leerwegen.

Tevens kan de werking van sommige 'incentives' worden betwijfeld. Het is zeer de vraag of de beloning voor snel studeren, in de vorm van een te verkrijgen toeslag, belangrijker wordt gevonden dan het maximaal benutten van het recht op studiefinanciering en het maximaliseren van de arbeidsmarktkwalificaties. Dit geldt te meer, omdat werkgevers uiteindelijk waarschijnlijk bereid zullen zijn een aanzienlijk deel van de kosten van post-initieel onderwijs te dragen.

Het vouchersysteem zal wellicht een lichte toename van het volume van de onderwijsvraag tot gevolg hebben als een flexibilisering van leerwegen ontstaat. Daar staat tegenover dat het volgen van een tweede volledige studie of een in principe ongelimiteerd aantal bijvakken, in tegenstelling tot de huidige situatie, bij de geschetste gebruiksrechtregeling niet meer mogelijk is.

Opvallend is voorts de gebrekkige koppeling met de studiefinanciering. De voorgestelde regeling impliceert dat een student zich minimaal voor tweederde van de jaarlijkse nominale studielast moet inschrijven om voor studiefinanciering in aanmerking te komen. Deze koppeling is niet alleen tamelijk rigide, maar bovendien niet bevorderlijk voor de flexibilisering van leerwegen.

Ten slotte zouden de transactie- en informatiekosten van het voorgestelde systeem, zowel voor het Ministerie als voor de instellingen, groter kunnen zijn dan die van het huidige stelsel. De administratieve organisatie van de instellingen zou dan aanzienlijk moeten worden verbeterd, zeker gezien het feit dat de informatievoorziening bij de universiteiten op dit moment reeds te wensen overlaat<sup>13</sup>.

## Doelstellingen en doelmatigheid

De rijksoverheid subsidieert het hoger onderwijs voornamelijk omdat een individuele kosten-batenafweging een maatschappelijk suboptimale allocatie tot gevolg zou hebben. Het motief van de optimale maatschappelijke allocatie wordt vervolgens voor het terrein van de bekostiging concreetiseerd door het formuleren van doelstellingen op een lager niveau, zoals in dit artikel is aangegeven.

Hierbij valt op dat de 'oude' doelstellingen meer nadruk leggen op beheersmatige aspecten (bedrijfseconomische doelmatigheid), terwijl in de 'nieuwe' doelstellingen de effectiviteit een zwaarder gewicht lijkt te krijgen. De 'oude' doelstellingen zijn sterk gericht op de efficiëntie binnen de instellingen: de financiële input (i.c. de bekostiging) moet leiden tot een zo groot mogelijke output (i.c. afgestudeerden van eerste-fase-programma's). Uiteraard hebben deze doelstellingen ook een effectiviteitsaspect (positieve externe effecten). Bij de 'nieuwe' doelstellingen staat het creëren van een systeem van wederkerend onderwijs voorop, zodat vooral de effectiviteit van het hoger-onderwijsstelsel op de voorgrond staat. Tevens wordt verondersteld dat ten gevolge van een toenemende concurrentie tussen (en binnen) de instellingen de bedrijfseconomische doelmatigheid op instellingsniveau zal toenemen. Gegeven deze verschillende doelstellingen bestaan er ons inziens drie categorieën van problemen.

Allereerst is er tot op zekere hoogte sprake van een wellicht onvermijdelijke spanning tussen de 'oude' en de 'nieuwe' doelstellingen. Hierop is reeds gewezen in de voorgaande paragraaf.

In de tweede plaats zijn de nieuwe doelstellingen onderling niet geheel consistent. Een versterking van de consumentensoevereiniteit en, in het verlengde daarvan, een grotere differentiatie in de vraag naar en het aanbod van initieel hoger onderwijs lijkt niet in alle gevallen goed verenigbaar met de wens om een systeem van wederkerend onderwijs te creëren. Bij een grotere consumentensoevereiniteit zou een stelsel horen waarin concurrentie tussen en binnen de instellingen gestalte krijgt door differentiatie van prijzen en differentiatie van kwaliteit. Dit zou kunnen impliceren dat goede en daardoor wellicht dure opleidingen alleen toegankelijk zijn indien studenten bereid en in staat zijn om daarvoor extra te betalen. Het aantal ter beschikking gestelde vouchers zal hiervoor ontoereikend zijn. In een dergelijke situatie is het gebruiken van vouchers buiten de initiële opleiding, zoals het Ministerie beoogt, niet aan de orde.

Kwaliteitsdifferentiatie is op dit moment in het wetenschappelijk onderwijs nog slechts in beperkte mate aanwezig vanwege de gelijke bekostigingsleutels per type onderwijs. Een optimale allocatie is alleen mogelijk bij een vrije kwaliteitsdifferentiatie<sup>14</sup>. Het Ministerie blijft echter vasthouden aan een min of meer vaste prijs/kwaliteitverhouding, omdat men de prijs van het onderwijs blijft bepalen. In het voorgestelde vouchermodel is prijsconcurrentie immers niet mogelijk omdat een inschrijfpunt gelijk wordt gesteld aan een studiepuntenpunt. De vertaling van inschrijfpunten in geld is vervolgens een verantwoordelijkheid van de overheid, die daarbij slechts differentieert naar rato van het aantal afgestudeerden van initiële opleidingen per sector. De prikkel tot concurrentie zal ten opzichte van de huidige systematiek dus niet veel groter zijn, omdat voor het initieel onderwijs de mogelijkheden tot kwaliteitsdifferentiatie zeer beperkt zijn en prijsconcurrentie is uitgesloten.

Gelet op de nagestreefde efficiëntie van de productie zou het voor de hand liggen de consumentensoevereiniteit te versterken door instellingen (of docenten) de mogelijkheid te bieden tot een vrije prijsstelling<sup>15</sup>. Dat zou de student de keuze laten voor het onderwijs te betalen met eigen middelen of met een afboeking van inschrijvingspunten. Een wijziging van het huidige stelsel van studiefinanciering<sup>16</sup> zou een eventueel negatief effect op de toegankelijkheid van het onderwijs kunnen mitigeren.

Anderzijds zou door de invoering van een dergelijk stelsel de beleidsdoelstelling om door middel van een vouchersysteem wederkerend onderwijs te bevorderen enigszins kunnen worden gefrustreerd, zoals reeds is aangeduid. Overigens kan ook op meer praktische gronden worden getwijfeld aan het realiteitsgehalte van de voorgestelde instrumentatie in deze. Als in ogenschouw wordt genomen dat de toeslagprikkel van studenten wel eens niet zou kunnen werken, dat het jaarlijks vooraf in deposito te geven collegegeld naar rato van het aantal inschrijvingspunten niet wordt gerestitueerd als achteraf minder onderwijs ge-

13. Zie Algemene Rekenkamer, *Bestuurlijke informatievoorziening van universiteiten*, 's-Gravenhage, 1986.

14. Zie bij voorbeeld J. Hartog, Coördinatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt, in: M.C.M. van Niekerk (red.), *Onderwijs en bestuur: wat valt te leren?*, VUGA, 's-Gravenhage, 1985.

15. Zie ook: R. Brons, Kostenbeheersing in het hoger onderwijs, in: *Universiteit en hogeschool*, 1987, nr. 2, blz. 57; A.Th. van Delden e.a., *Naar een ondernemende universiteit*, Veen, Utrecht, 1987, blz. 29 e.v.; K.D.J.M. van der Drift en P. Vos, *Anatomie van een leeromgeving, een onderwijseconomische analyse van universitair onderwijs*, Swets & Zeitlinger, 1987, blz. 243 e.v.

16. Zie bij voorbeeld: R.J.G.M. Florax en J.B.J. Koelman, Het HOOP te gelde gemaakt: naar een marktconform vouchermodel, in: R.J. Bijleveld en R.J.G.M. Florax (red.), *Laissez faire in het hoger onderwijs? HOAK en HOOP in theoretisch perspectief*, Lemma, Culemborg, 1988, blz. 107-108.

noten mocht zijn<sup>17</sup>, en dat de vouchers maar 12 jaar geldig zijn, mag ernstig worden getwijfeld aan het werkelijke effect in de richting van flexibilisering van leerwegen.

Het derde probleem dat wij willen aanstippen heeft betrekking op de verhouding tussen de doelmatigheid van het gehele stelsel en die van de afzonderlijke instelling. Een vergroting van de concurrentie zal de bedrijfseconomische doelmatigheid op instellingsniveau bevorderen. Uit een oogpunt van allocatieve efficiëntie kan dat echter tot ongewenste ontwikkelingen leiden, bij voorbeeld tot disfunctionele overlappingsen en kwaliteitsverlies door versnippering. Op het moment dat daarvoor door de overheid structureel wordt gecorrigeerd loopt echter de efficiëntiebevordering bij de instellingen weer gevaar. Het zal moeilijk zijn om binnen deze afruil een optimaal evenwicht te vinden.

---

## Tot slot

---

De O&W-voorstellen voor een nieuwe bekostigingssystematiek maken duidelijk dat het Ministerie serieuze aanzetten formuleert die moeten leiden tot deregulering en een grotere afstandelijkheid van de overheid. Men probeert aansluiting te vinden bij maatschappelijke ontwikkelingen en poogt de efficiëntie en effectiviteit van het stelsel te verbeteren. De wens om een vouchersysteem in te voeren lijkt voor de hand liggend. De wijze waarop een dergelijk systeem vorm zou moeten krijgen is echter – onder andere gegeven de gesignaleerde afruilproblemen – niet zonder meer duidelijk. Dit vereist nadere studie en discussie.

Met name zou, in navolging van Van der Drift en Vos<sup>18</sup>, onderzoek naar de vormgeving van het leerrecht (in geld,

in inschrijvingspunten of in kredietpunten) aanbeveling verdienen. Het Ministerie heeft voorlopig gekozen voor inschrijfpunten gedefinieerd in termen van studielast, zonder die keuze toe te lichten. Welke implicaties zouden andere uitwerkingen hebben voor de kostenbeheersing, het streven naar wederkerend leren en de concurrentieverhoudingen? In dat verband zou ook het onderwerp van de al dan niet vrije prijsstelling (voor instellingen, faculteiten, vakgroepen, of docenten) nadere overweging verdienen. Bovendien is het gewenst, maar dan meer in het kader van een discussie over globalisering van de bekostiging, om aandacht te besteden aan het vraagstuk van de al dan niet geharmoniseerde bekostigingsratio's.

Tot slot nog een punt dat in het voorgaande niet aan de orde is geweest: de relatie tussen de bekostiging van het (wetenschappelijk) onderwijs, het stelsel van studiefinanciering, en het inkomensbeleid met betrekking tot jongeren. Het is uit een maatschappelijk oogpunt zeer aan te bevelen wanneer het inkomens- en sociale-zekerheidsbeleid met betrekking tot jongeren enerzijds en de studiefinanciering en de bekostiging van het wetenschappelijk onderwijs anderzijds beter op elkaar worden afgestemd. Dit vereist een doorbreking van de departementale verkokering. Die doorbreking lijkt meer dan ooit noodzakelijk gezien de toenemende kennisbehoefte van de samenleving.

**Raymond Florax**  
**Jos Koelman**

---

17. Zie O&W, op. cit., 1988, blz. 123. Blijkbaar ziet het Ministerie niet dat de beoogde verbetering van de koppeling tussen geld (i.c. bekostiging) en prestaties ook zou kunnen leven bij studenten.

18. Van der Drift en Vos, op. cit., 1987.