



Geprikkeld hoger onderwijs

Auteur(s):

Hartog, J.
Universiteit Amsterdam

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4335, pagina 910, 23 november 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

landbouw

Het belang van hoger onderwijs voor innovatie en economische groei wordt alom onderkend. Welk land heeft de beste prikkelstructuur voor effectieve uitkomsten?

Samen met het Enschedese cheps heeft het Centraal Planbureau (CPB) een rapport geschreven over het hoger onderwijs. De ondertitel geeft de taakstelling weer: de prikkels op orde brengen. De analyse is verricht vanuit de optiek van het principaal-agentmodel, waarbij de institutionele structuur de stimulansen voor de agenten zo moet inrichten dat de doelstellingen van de principaal zo goed mogelijk worden gediend.

Het rapport geeft een beschrijving van de structuur van het Nederlandse hoger onderwijs en een overzicht van de onderwijs-economische theorie en de daarop geënte discussie over de mate van overheidsbemoeienis. Het informeert ons over ervaringen in het buitenland en sluit af met beleidsaanbevelingen in de vorm van beleidsopties:

1. vervang een deel van de publieke subsidies aan het hoger onderwijs door private bijdragen;
2. baseer terugbetaling van studieschuld op een automatisch, inkomensafhankelijk schema met een maandelijks minimum, te innen via de belastingdienst;
3. geef instellingen van hoger onderwijs de vrijheid om zelf hun collegegeld te bepalen, binnen door de overheid te stellen grenzen;
4. sta instellingen toe een deel van hun studenten te selecteren aan de poort; evalueer dit beleid na vijf jaar en breid uit bij succes;
5. bied publieke financiering aan voor master-programma's met substantiële externe baten;
6. maak onderzoeksfinanciering sterker afhankelijk van prestaties, door een directe koppeling van de eerste geldstroom aan prestaties dan wel een verschuiving van de eerste geldstroom naar de tweede geldstroom¹;
7. stimuleer dat universiteiten de commerciële waarde van onderzoeksresultaten erkennen en een beleid voeren op het gebied van patenten en licenties; let goed op de voorwaarde dat concentratie op de lange termijn en open verspreiding van kennis niet worden gehinderd.

Als je het accent legt op het bieden van informatie over de economische benadering van onderwijs, over problemen en over buitenlandse oplossingen daarvoor, dan is dit een geslaagd rapport. Maar als je zoekt naar de gedestilleerde beleidsopties, vind ik het hoofdstuk daarover veel te terughoudend. De aanbevelingen hebben een sterk compromiskarakter, een neiging om slechts heel voorzichtig weg te bewegen van de bestaande situatie. Ik zou dat, omwille van de discussie, scherper hebben geformuleerd.

Aanbevelingen 1 en 6 geven nu niet meer dan een richting aan, 3 bevat een beperking die ik zou hebben weggelaten, 4 en 5 zijn in de geformuleerde vorm volgens mij niet uitvoerbaar en 7 vind ik te vaag geformuleerd om echt hout te snijden. Met 2, 3 en 6 kun je een mooie discussie beginnen. Ik had ook wel graag bezinning op de doelstellingen gezien en een analyse van de verhouding tussen hbo en universiteit.

Bij 3 is onduidelijk waarom je niet voor volledige vrijheid voor de instellingen zou kiezen. Waarom zou je bang zijn dat instellingen ten onrechte een opleiding gratis weggeven of zichzelf uit de markt prijzen? Het enige argument dat het rapport geeft, is geleidelijkheid van de introductie. Voor een stimulerende discussie zou ik die slag om de arm hebben weggelaten.

Aanbeveling 4 is ongelukkig geformuleerd. Hoe kun je nou een deel van je studenten selecteren en de rest vrij toelaten? De auteurs spreken van een toelatingstoets voor iedereen en van toelating van alle studenten. Het lijkt er op, gezien hun terminologie van een experimentele opzet, dat ze bedoelen dat iedereen getest wordt. Achteraf wordt bezien wat selectie zou hebben betekend, gezien de latere studieresultaten. Op die manier is het meer een onderzoeksplan dan een beleidsaanbeveling.

Hoe weet je welke master-programma's substantiële externe baten hebben? De auteurs stellen dat een surplus aan sociale baten boven de

private baten nooit overtuigend is aangetoond. Als argument wordt gegeven dat master-programma's voor onderzoekers mogelijk sociale baten hebben die ver uitgaan boven de private baten: "de programma's leveren de geleerden en onderzoekers van morgen". Kun je dan niet beter die master-programma's integreren in promotie-opleidingen en die financieel steunen? Of onderzoeksscholen met hoge wetenschappelijke kwaliteit selectief steunen?

Principalen prikkelen agenten

Om agenten optimaal te prikkelen, moeten we weten wat de principaal wil. Doelmatigheid en rechtvaardigheid moeten worden gespecificeerd. Maar dat is helemaal niet zo eenduidig. Betekent rechtvaardigheid dat iedereen zijn of haar talenten optimaal moet kunnen ontplooiën? Topfaciliteiten voor toptalenten en daarmee grotere ongelijkheid in de inkomensverdeling of juist compensatie aan de intellectueel minder bedeelden? De Verenigde Staten, met zijn kwalitatief zeer gedifferentieerde hoger onderwijs, heeft het eerste systeem. Sommige Europese landen, zoals Frankrijk, met de hautes écoles en Engeland, met the Oxbridge conspiracy, hebben ook een stelsel dat de ongelijkheid bevordert. Het belang van hoger onderwijs voor innovatie en economische groei wordt alom onderkend. Welk land heeft de beste prikkelstructuur voor effectieve uitkomsten? ². Landen als Nederland en Scandinavië neigen daarentegen meer naar het tweede systeem, zonder behoefte om ongelijkheden extra aan te zetten.

Onze principaal moet ook doelmatigheid expliciteren. Doelmatigheid in de verdeling van inspanningen over studierichtingen, dus tussen techniek en rechten? Is het doelmatig om instellingen te differentiëren naar instroomniveau van de studenten, zodat een studie rechten of scheikunde op meer dan één niveau moet worden aangeboden? Is dat gunstig voor het nationaal inkomen per hoofd? In welke mate moet je dan differentiëren? Is het voldoende als je de opleiding economie differentieert naar twee niveaus, hbo en universiteit? Zo ja, moet je dan ook de rechtenstudie niet op twee niveaus aanbieden, dus een hbo-opleiding rechten creëren? Of zorgt bij voldoende deregulering de markt wel voor de optimale differentiatie?

Nemen we de aanbevelingen 2, 3, 4 en 6 onbekommerd bij elkaar, dan ligt er onder de deken van terughoudendheid een structuur waarover een interessante discussie mogelijk is. Geef instellingen de vrijheid om zelf het collegegeld vast te stellen. Geef ze de vrijheid om te selecteren aan de poort. Laat studenten hun studieschuld terugbetalen naar de mate van hun economisch succes. Financier onderzoek op basis van prestaties.

Deregulering

Hoe zullen instellingen reageren? Bij volledige vrijheid kunnen ze hun toelatingsbeleid accentueren door prijsdifferentiatie, met studiebeurzen voor gewenste studenten: de zeer begaafde, de zeer arme, de etnische minderheden, of wat ze maar nuttig lijkt. Ze kunnen ook een bepaald kwaliteitsprofiel kiezen. Een instelling kan trachten zich op te werken tot de algemeen erkende topinstelling van Nederland (en op Europees niveau de top omgebieden) en dat vertalen in een hoog collegegeld, zeg twintig- tot dertigduizend gulden per jaar.

Levert dat ons een Harvard-aan-de-Amstel of een Stanford-aan-de-Maas? Waarschijnlijk eerder allerlei differentiaties binnen de instellingen en mogelijk geheel nieuwe instituten. Geen enkele gevestigde instelling zal ervoor kiezen om over de volle breedte een dure, selectief-elitaire universiteit te worden. Die strategie zal domweg te riskant zijn. Alleen nieuwe instellingen kunnen die kans wagen. Bestaande instellingen zullen alleen op masters-niveau gespecialiseerde opleidingen aanbieden, met selectieve toetreding en hoge tarieven. Op geavanceerd niveau zal een rijk geschakeerd palet van opleidingen ontstaan, hetgeen overigens de transparantie zal reduceren en vierkant in strijd is met een van de doelstellingen van invoering van de bachelor-masterstructuur. Geen enkele bestaande instelling zal zich louter op de top van de markt willen richten.

cheps en cpb,

Higher education reform: getting the incentives right,

Sdu uitgevers, Den Haag, 2001,

158 pagina's, f 46,50

Onderzoek

Zoals het rapport duidelijk uitlegt, wordt onderzoeksgeld nu niet naar prestatie over universiteiten verdeeld, maar volgens historische sleutels. Dat betekent natuurlijk niet dat er geen kwaliteitsprijkkels zijn. Onderzoekers hebben hun professionele attitude en in sommige, misschien zelfs vele, disciplines heerst een uitermate competitief klimaat, met de referentiegroep niet gedefinieerd aan de Maas of de Amstel, maar als de wereldtop. Het is dus de vraag of je moeite moet gaan doen om daar betere prikkels uit te delen. Misschien moet je bij de verdeling van middelen tussen disciplines wel meer aandacht geven aan de prestaties ten opzichte van de internationale norm. Sommige disciplines lijken zeer nationaal georiënteerd, terwijl dat niet uit de aard van het vak volgt. Toch zou je hier eerst nader onderzoek willen naar feitelijk feilen en pas daarna een discussie over mogelijke maatregelen.

Conclusie

Met dit rapport zijn belangrijke problemen weer op de agenda gezet: de financiering van onderwijs en onderzoek, en autonomie voor de instellingen in hun toelatingsbeleid. De verhouding tussen hbo en universiteit stond al op die agenda. Bovendien hebben de universiteiten zich op een onbegrijpelijke wijze laten opzadelen met het invoeren van de bachelor-masterstructuur, die ik laatst per ongeluk verhaspelde tot bastard-structuur.

Tot voor kort wist bijna niemand dat ons hele hoger onderwijs op de schop moest. Noodgedwongen staat die bama-verbouwing

bovenaan de agenda. De discussie over de verhouding tussen hbo en universiteiten zal ook nog wel even aanhouden. Reflectie op de positie van de universiteiten, met ruimte voor differentiatie en selectiviteit, en daarbij passende onderzoeksfinanciering, sluiten daar mooi bij aan. Jammer van de ban, maar verdere een mooie agenda

1 De eerste geldstroom betreft financiering vanuit het ministerie; geld uit de tweede geldstroom wordt via de onderzoeksorganisatie NWO toegewezen.

2 W. Ellis, *The Oxbridge conspiracy; how the ancient universities have kept their stranglehold on the establishment*, Michael Joseph, Londen, 1994.