

# Nieuwe bekostigingssystemen voor hoger onderwijs

Bekostiging van hoger onderwijs en onderzoek, de manier waarop de overheid universiteiten en hogescholen van middelen voorziet, staat thans volop in de belangstelling. Gewijzigde opvattingen over de rol van de overheid vormen daarvoor een belangrijke aanleiding. Gedetailleerde regelgeving van de overheid wordt in toenemende mate gezien als een belemmering voor een op de maatschappelijke toegesneden efficiënte produktiestructuur, zeker in het licht van de gebrekkige kennis van de overheid op dit terrein. Vandaar dat, ook in overheidsdocumenten, steeds meer wordt gepleit voor 'sturen op afstand' in de relatie tussen overheid en instelling. Die gewijzigde besturingsfilosofie vraagt om veranderingen in de bekostiging. Bovendien is in brede kring onvrede met de bestaande, onnodig gedetailleerde en ondoorzichtige bekostigingssystematiek ontstaan.

Als reactie hierop heeft het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen twee studies naar nieuwe bekostigingssystemen voor hoger onderwijs en onderzoek laten uitvoeren, waarvan de onze er een is<sup>1</sup>. In dit artikel worden de resultaten van ons onderzoek samengevat en tevens vergeleken met die van het andere onderzoek, verricht door het adviesbureau Deloitte<sup>2</sup>.

## Huidige bekostiging

Bij de toekenning van middelen aan universiteiten en hogescholen maakt het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen gebruik van gedetailleerde bekostigingsmodellen, bestaande uit een groot aantal normatieve relaties tussen taken en middelen. De normen zijn onafhankelijk van de werkelijke situatie in een instelling voor hoger onderwijs. Dat neemt niet weg dat veel normen in de praktijk vooral historisch en budgettair bepaald zijn. Zo is het beschikbare budget voor universiteiten op macroniveau aan een plafond gebonden, terwijl de bekostiging van het hoger beroepsonderwijs een openeindekarakter heeft.

Het aantal ingeschreven studenten wordt slechts voor een normatief deel bekostigd (= het aantal onderwijsvra-

gende studenten). Afstuderenden leveren voor de instellingen meer financiële middelen op dan uitvallers. Deze financiële prikkel, bedoeld om een goede selectie, een korte studieduur en een hoog rendement te bevorderen, vergt een grote informatiestroom naar het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

De belangrijkste bron van middelen voor onderzoek aan universiteiten wordt gevormd door gelden toegekend via het stelsel van Voorwaardelijke Financiering. Deze middelen worden in beginsel aan instellingen toegewezen op basis van gebleken of verwachte onderzoekskwaliteit. In de praktijk zijn deze middelen uitsluitend historisch bepaald en niet aan enige vorm van interuniversitaire herallocatie op grond van onderzoeksprestaties onderhevig.

De via de bekostigingsmodellen bepaalde middelen worden als een 'lump sum' (een in principe vrij te besteden bedrag ineens) aan de instellingen ter beschikking gesteld, die daaruit hun uitgaven moeten bestrijden. Niet alle middelen worden overigens op grond van expliciete normen via de bekostigingsmodellen toegekend. Die middelen kunnen uitsluitend worden gebruikt voor de bekostiging van specifieke taken.

## Alternatieve systemen

Ons eerste alternatief gaat uit van de hoofdlijnen van het huidige bekostigingssysteem en probeert daarin verbeteringen aan te brengen. Ons tweede alternatief beschouwt het bestaande systeem niet als randvoorwaarde.

Binnen het huidige systeem zijn voldoende aangrijpingspunten voor verbetering aanwezig. De ratio voor overheidsbijdragen aan de produktie van hoger onderwijs zijn de daarbij gegeneerde externe effecten. Daarover is echter heel weinig bekend<sup>3</sup>. Daarom zijn er vooralsnog geen sterke argumenten voor naar studierichting gedifferentieerde subsidies voor externe effecten. Die gebrekkige kennis levert evenmin een eenduidige bekostigingsgrondslag op. Een keuze voor een specifieke bekostigingsgrondslag, bij voorbeeld behaalde diploma's of ingeschreven

studenten, is vooral een kwestie van praktische uitvoerbaarheid. Het inzicht van de overheid in de produktiestructuur is gering. Gedetailleerde prikkels in de relatie overheid-instellingen lijken weinig zinvol, omdat deze sterk afhankelijk zijn van de, door de overheid nauwelijks te beïnvloeden, doorvertaling naar het uitvoeringsniveau.

Bovenstaande overwegingen pleiten voor een globaal bekostigingssysteem met een uniforme of minimaal gedifferentieerde (quasi-)kostprijs per ingeschreven student. Prikkels voor voldoende studievoortgang zullen door de instellingen zelf moeten worden aangebracht. Wel kunnen globale prikkels in de directe relatie overheid-student, zoals een beperkte totale (gesubsidieerde) inschrijvingsduur en toetsing van de studievoortgang in de studiefinanciering, zinvol zijn.

Bij een bekostigingssysteem dat zich noodgedwongen richt op eenvoudig meetbare grootheden, dreigt het gevaar dat de kwaliteitsdimensie wordt verwaarloosd. Een systeem van kwaliteitsbewaking is daarom noodzakelijk. Prikkels tot kwaliteitsverbetering zijn met name bij het eerste-geldstroomonderzoek beperkt. Een verhoging van kwaliteit en doelmatigheid is te bereiken door vergroting van het aandeel van competitief, op nationaal of internationaal niveau aanbestede onderzoekscontracten voor fundamenteel onderzoek. Op korte termijn leidt dit tot een verhoging van uitvoeringskosten door (internationale) beoordeling van onderzoek en onderzoeksvoorstellen.

De geloofwaardigheid van de bekostiging kan worden vergroot door meerjarige afspraken over het toe te kennen budget of de parameters van het bekostigingsmodel. De bestedingsvrijheid van de instellingen is nu ondanks de 'lump-sum'-bekostiging aan beperkingen onderhevig, vooral in de sfeer van investeringen, arbeidsvoorwaarden en de personeelsinzet. Minder gedetailleerde regelgeving kan de doelmatigheid van de produktie vergroten.

Het huidige systeem is niet het enig denkbare. Dit blijkt uit onze blauwdruk voor een alternatief bekostigingssysteem waarin de hoofdlijnen van het bestaande systeem worden verlaten.

1. R. Goudriaan, H. de Groot en R. Pannebakker, *Lessen in bekostigen: nieuwe bekostigingssystemen voor hoger onderwijs en onderzoek*, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer, 1990.

2. Deloitte Van Dien Van der Torn+Buningh, *Advies bekostigingssystematiek hoger onderwijs*, Deloitte, Utrecht, 1990.

3. Zie voor een overzichtartikel met de mogere onderzoeksresultaten tot nu toe: R.H. Haveman en B.L. Wolfe, *Schooling and economic well-being: the role of nonmarket effects*, *Journal of Human Resources*, nr. 3, 1984, blz. 377-407.

Ondanks gebrek aan inzicht in de omvang van externe effecten lijkt er politieke consensus te bestaan over een centrale rol van de overheid bij de bekostiging van de eerste fase. Gedetailleerd inzicht van de overheid in de productie en de vraag ontbreekt evenwel. Om die reden verdient een systeem van prijssubsidies de voorkeur boven productie door de overheid of door sterk gereguleerde dan wel gecontracteerde producenten. Gezien de onzekerheid over de betekenis van de externe effecten wordt hier eveneens gekozen voor een ongedifferentieerde subsidie per ingeschreven student als vergoeding voor de gegenereerde externe effecten. Om de uitvoeringskosten te beperken, worden de prijssubsidies via het bestaande systeem van studiefinanciering direct aan de onderwijsconsumenten verstrekt.

De efficiëntie van het productieproces wordt vergroot door de onderwijsconsumenten informatie over de inrichting en uitkomsten van het productieproces te geven. Ook hier moet een systeem van kwaliteitsbewaking door een onafhankelijke instantie voorkomen dat het eenvoudige systeem van een subsidie per student perverse effecten oproept. Bij onvoldoende kwaliteit legt de overheid sancties op in de vorm van vermindering of beëindiging van subsidies. De instantie voor kwaliteitsbewaking regelt ook de toelating van aanbieders van gesubsidieerd onderwijs en onderzoek. Toelating van nieuwe aanbieders en concurrentie is essentieel voor de marktwerking. Instellingen mogen zelf de collegegelden vaststellen. Voor het collegegeld geldt binnen de studiefinanciering een maximum vergoeding, terwijl de gesubsidieerde inschrijvingsduur beperkt is. De

overheid bindt zich in meerjarenafspraken aan een bepaald budget voor prijssubsidies en een gegeven systeem van studiefinanciering. Bij een beperktere interpretatie van de toegankelijkheid kunnen afspraken worden gemaakt over de hoogte van het budget voor studiefinanciering. Publieke middelen voor fundamenteel onderzoek worden tussen breed gedefinieerde wetenschapsgebieden verdeeld op basis van voorstellen van een adviesorgaan met een breed maatschappelijk draagvlak. Binnen een wetenschapsgebied worden de middelen via competitief aanbestede meerjarige contracten en een 'peer-review'-systeem over aanbieders verdeeld, analoog aan de eerder geschetste aanpassingen binnen het huidige stelsel.

### Simulaties

Er is een microsimulatie uitgevoerd van de budgettaire en verdelingseffecten van een systeem van prijssubsidies via de student. Daarbij is uitgegaan van een voor elke studierichting gelijk collegegeld op het niveau van de gemiddelde kostprijs per voltijdstudent, circa f 10.000. In drie varianten bedraagt de prijssubsidie van de overheid respectievelijk f 8.400 (de huidige situatie), f 5.000 en nihil. Aldus resulteert een collegegeld van f 1.600, f 5.000 respectievelijk f 10.000, dat wordt opgenomen in het budget voor onderwijskosten conform de huidige studiefinanciering. Met de huidige draagkrachtnormen is nagegaan welke bedragen overheid en ouders zouden moeten bijdragen.

De uitkomsten laten een betrekkelijk gering effect van de effectieve verhoging van het collegegeld zien. Tot en met 1,5 keer het modale inkomen verandert de ouderlijke bijdrage nauwelijks. Voor de inkomens daarboven loopt de (normatieve) ouderlijke bijdrage op van zo'n 10% in de huidige situatie tot maximaal 15% van het netto-inkomen bij een volledig kostendekkend collegegeld. Voor de lagere inkomens neemt de overheidsbijdrage, in de vorm van beurs of lening, toe. De totale overheidsuitgaven (exploitatie-subsidies en studiefinanciering) nemen in vergelijking met de huidige situatie af. Niet alleen omdat voor de hoogste inkomens de ouderlijke bijdrage toeneemt, maar ook omdat de overheidsbijdrage deels in de vorm van leningen wordt uitgekeerd welke later moeten worden terugbetaald. De besparingen belopen circa f 400 miljoen (bij 50% prijssubsidie) tot f 600 miljoen (bij 0% prijssubsidie). Door verandering van de draagkrachtnormen in de studiefinanciering kan eventueel een budgettair neutraal resultaat worden bereikt.

### Ander onderzoek

Recent is door Deloitte een advies over een vereenvoudigde nieuwe bekostigingssystematiek voor het hoger onderwijs uitgebracht<sup>4</sup>. Zowel voor het hoger beroepsonderwijs als voor het wetenschappelijk onderwijs wordt een twee-prijzenstelsel (dure versus goedkope studies) voorgesteld. Bij de bepaling van deze prijzen is afgezien van een normatieve onderbouwing. Externe effecten fungeren niet als grondslag voor de bekostiging. Onderwijs wordt bekostigd op basis van de instroom in het eerste jaar en het aantal behaalde diploma's. De onderzoeksbekostiging in het wetenschappelijk onderwijs blijft vrijwel onveranderd.

De voorgestelde globalisering van de bekostiging leidt tot een transparanter bekostigingsmodel en mogelijk tot een grotere beleidsvrijheid van instellingsbestuurders. Dit is duidelijk een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Of de informatiebehoefte van de overheid en de uitvoeringskosten door de globalere bekostiging daadwerkelijk worden teruggedrongen, moet in de praktijk nog blijken. Bekostiging via het aantal gerealiseerde diploma's kan leiden tot een grote informatiebehoefte met bijbehorende kosten, zeker bij bekostiging van tweede en volgende diploma's. Dit betekent immers dat het studieverloop per individuele student moet worden geregistreerd. Alleen een sterke beperking van het aantal leerwegen en uitgangsniveaus maakt een dergelijk systeem hanteerbaar; anders zijn omvangrijke prijslijsten noodzakelijk. Daarnaast ontstaan verrekeningsproblemen bij de overstap van studenten naar andere instellingen en leidt het systeem tot voorfinancieringsproblematiek, omdat de diploma's in de regel niet eerder dan na vier jaar worden gerealiseerd. De onvoorspelbaarheid van het aantal diploma's, nog moeilijker te ramen dan het aantal ingeschreven studenten, draagt niet bij aan de beheersbaarheid van het systeem<sup>5</sup>. De reallocatie-effecten van het nieuwe systeem zijn voor universiteiten vergelijkbaar met bekostiging via het aantal ingeschreven studenten, maar zijn voor de hogescholen aanzienlijk groter.

4. Deloitte Van Dien Van der Torn+Buningh, op.cit.

5. Zie voor de (moeizame) beheersbaarheid van bekostigingssystemen in het onderwijs: H. de Groot en R. Goudriaan, *Onderwijsuitgaven 1990-1994: risico's en beheersing*, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer, 1990.

6. *Concept-standpunt minister van O&W over Herziening bekostiging hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer, 1990.

---

## Slot

---

Verskillende mogelijkheden tot vereenvoudiging van de bekostiging van het hoger onderwijs en onderzoek zijn onderzocht, variërend van globalisering binnen het huidige systeem tot consumentensubsidies. Opvallend is de reactie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen op de voorstellen van Deloitte<sup>6</sup>. Het ministerie onderkent de voorfinancieringsproblematiek en de problemen voor flexibele leerroutes en

meer uitgangsniveaus. Daarom stelt het voor om niet op diploma's af te rekenen, maar op met succes afgesloten cursusjaren. Daarmee maakt het ministerie de door Deloitte voorgestelde vereenvoudiging grotendeels ongedaan en geeft het de voorkeur aan een gecompliceerd systeem met naar verwachting grote invoeringsproblemen en dito uitvoeringskosten. Tevens bestaat het risico dat de budgettaire beheersing van een dergelijk complex systeem te wensen zal overlaten, omdat het aantal met succes afgesloten cursusjaren een

moeilijk te ramen en te beheersen grootheid lijkt. Gevreesd moet worden dat de voorstellen voor vereenvoudiging van de bekostiging van het hoger onderwijs hetzelfde lot treft als die voor belastingvereenvoudiging van de commissie-Oort.

**René Goudriaan**  
**Hans de Groot**

De auteurs zijn verbonden aan de vakgroep Openbare Financiën en Belastingrecht van de Erasmus Universiteit Rotterdam.