



## Prikkels in het hoger onderwijs

**Auteur(s):**

Canton, E.J.F.

Venniker, R.J.G/

*De auteurs werken bij de afdeling Kenniseconomie van het Centraal Planbureau. Met dank aan Marc Pomp voor nuttig commentaar***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4359, pagina D21, 9 mei 2002

**Rubriek:**

Kiezen in het onderwijs

**Trefwoord(en):**

hoger, onderwijs

*Marktwerking in het hoger onderwijs kan de efficiëntie bevorderen en instellingen beter laten inspelen op maatschappelijke veranderingen. Sceptici vrezen echter dat marktwerking al te ver is doorgeschoten. Waar liggen de publieke en private verantwoordelijkheden? Op welke wijze kan het beste invulling aan de publieke verantwoordelijkheden worden gegeven?*

**Er waait een liberale wind door onderwijsland. In het hoger onderwijs worden instellingen afgerekend op output, de beleidsruimte voor instellingen neemt toe en wellicht komen in de toekomst ook private instellingen in aanmerking voor publieke bekostiging. Waar liggen de publieke en private verantwoordelijkheden in het hoger onderwijs?**

### Een imperfecte onderwijsmarkt

Om zicht te krijgen op de scheidslijn tussen publieke en private verantwoordelijkheden, staan we eerst stil bij de argumenten voor overheidsinterventie in het hoger onderwijs. Overheidsingrijpen in de markt voor hoger onderwijs is gewenst wanneer de efficiëntie in het geding is. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn:

- » externe effecten van menselijk kapitaal;
- » kapitaalmarktproblemen;
- » verzekeringsmarktproblemen;
- » onvolledige mededinging;
- » publieke goederen.

Daarnaast kan de overheid onderwijsbeleid inzetten om de inkomensverdeling te beïnvloeden. Tenslotte kan onderwijsbeleid dienen om de negatieve effecten van het belastingsysteem op investeringen in onderwijs te verminderen.

### Externe effecten

Externe effecten van menselijk kapitaal ontstaan wanneer kennis ten goede komt aan anderen, buiten de conventionele markttransacties om. Werknemers delen kennis en vaardigheden door sociale interactie, wat de productiviteit van allen vergroot. Daarnaast zijn hoger opgeleide werknemers eerder geneigd en beter in staat nieuwe technologie toe te passen. Dit komt niet alleen de productiviteit van de hoger opgeleiden ten goede, maar ook die van anderen. Het private rendement van een investering in onderwijs valt daarmee lager uit dan het maatschappelijke rendement en onderinvestering in onderwijs kan het gevolg zijn. Overheidsbeleid, met name in de vorm van subsidies, is dan gepast. Bij de huidige subsidieniveaus is echter weinig bewijs voor substantiële afwijkingen tussen private en sociale rendementen, zodat verhoging van het onderwijsbudget op deze grond niet voor de hand ligt.

### Kapitaal- en verzekeringsmarkten

Problemen op de kapitaalmarkt worden zichtbaar wanneer studenten moeilijk toegang hebben tot commerciële leningen om hun studie te bekostigen. De oorzaak hiervoor is informatieverschillen: banken kunnen slechter dan de student inschatten wat het risico is dat een student niet terug zal kunnen betalen en slecht beoordelen welke moeite de student zich zal getroosten om terug te betalen. Daarnaast is (toekomstig) menselijk kapitaal niet acceptabel als onderpand. Deze problemen van averechtse selectie en moreel risico noodzaken banken ertoe hogere rentevergoedingen bij de studenten in rekening te brengen. De overheid kan twee dingen doen om kapitaalmarktproblemen te verhelpen: garant staan voor de studenten bij de commerciële banken of zelf studieleningen aanbieden. De meeste landen, waaronder Nederland, kiezen voor de laatste optie.

Problemen op de verzekeringsmarkt ontstaan wanneer onzekerheid over toekomstig inkomen mensen ervan weerhoudt om te investeren

in menselijk kapitaal. Systematisch risico, dat bijvoorbeeld is gerelateerd aan de toestand van de conjunctuur of aan brede technologische veranderingen, kan niet worden afgedekt door de verzekeringsmarkt. Individuele risico's die niet zijn gecorreleerd kunnen in principe wel op een verzekeringsmarkt afgedekt worden, maar hier spelen weer de problemen van averechtse selectie en moreel risico. De overheid kan het risico verminderen door de terugbetaling van de studieschuld te koppelen aan het inkomen. Afgestudeerden betalen dan alleen terug wanneer hun inkomen een bepaalde grens overschrijdt.

### *Onvolledige mededinging*

Onvolledige mededinging kan een rol spelen wanneer slechts een beperkt aantal aanbieders op de markt actief is. Zo is in de hbo-sector ten gevolge van een reeks fusies het aantal door de overheid bekostigde instellingen teruggebracht van 432 in 1985 tot 52 nu. Deels is dit het gevolg van bewust beleid, met het idee dat daarmee potentiële schaalvoordelen beter worden benut. De keerzijde van deze schaalvergroting is het risico van monopolievorming in het hoger onderwijs. Dit leidt mogelijk tot onvoldoende kwaliteit en vernieuwing. Uitbreiding van de bekostiging naar private, eventueel winstgerichte, instellingen kan dit risico verminderen.

### *Publieke goederen*

Ten slotte kan de maatschappij bepaalde studierichtingen met weinig marktwaarde in stand willen houden vanwege bescherming van het culturele erfgoed. Denk hierbij bijvoorbeeld aan filosofie of bepaalde vormen van kunstonderwijs. Overheidssubsidies zijn in dat geval noodzakelijk.

### *Rechtvaardigheid*

Naast efficiëntieargumenten wordt de overheid ook dikwijls een rol toebedeeld in het hoger onderwijs vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen. Deze rechtvaardigheidsargumenten worden echter zowel gebruikt om te pleiten voor lagere private bijdragen als ter verdediging van hogere collegegelden. Overheidssubsidiëring van hoger onderwijs kan de inkomensongelijkheid verminderen: indien meer mensen doorstromen naar het hoger onderwijs zal het loon van hoger opgeleiden dalen ten opzichte van het loon van laag opgeleiden<sup>1</sup>. De effectiviteit van dit mechanisme is echter onduidelijk. Daarnaast impliceert de subsidie een directe inkomensoverdracht naar toekomstig welgestelden. Of herverdeling via onderwijssubsidies valt te prefereren boven progressieve belastingheffing, valt dus te bezien.

### *Correctie belastingverstoringen*

Progressieve belastingen en proportionele belastingen waarbij de directe kosten van onderwijs niet aftrekbaar zijn, verminderen de prikkel om te investeren in menselijk kapitaal. Recent onderzoek suggereert dat huidige onderwijssubsidies voor een deel gezien kunnen worden als instrument om deze verstoring van de prikkels te verminderen<sup>2</sup>.

### *Overheidsbeleid*

Of overheidsbeleid uiteindelijk gewenst is, hangt niet alleen af van de aanwezige marktperfectionen. Ook de overheid is immers niet perfect. In het ergste geval kan overheidsfalen zo groot zijn dat overheidsbemoeienis welvaartsverlagend is. Zo heet zal de soep niet gegeten worden. Er lijken echter zeker verbeteringen van overheidsbeleid mogelijk, met name op het gebied van de institutionele vormgeving.

### **Hervorming studiefinanciering**

Kapitaal- en verzekeringsmarktproblemen kunnen worden opgelost door het koppelen van lening aan verzekering: studenten lenen voor hun studie en betalen naar draagkracht terug. Het huidige stelsel van studiefinanciering kent echter maar een beperkte inkomensafhankelijkheid van de terugbetaling. Een goed alternatief is het Australische 'Higher Education Contribution Scheme' (hecs), waarbij studieleningen worden afgelost door middel van een inkomensafhankelijk terugbetalingstarief<sup>3</sup>. Mensen met een laag inkomen worden vrijgesteld van de aflossingsverplichting. Vanaf een inkomen van zo'n € 13.400 is het terugbetalingstarief drie procent en dit loopt op tot zes procent van het inkomen voor salarissen van € 24.100 en hoger. De terugbetaling stopt zodra de schuld is afgelost, zodat het risico van wanbetaling wordt gedragen door de overheid. Bij een sociaal leenstelsel wordt dit risico gedeeltelijk afgewenteld op de succesvolle studenten: afgestudeerden met een hoog inkomen betalen meer terug dan hun studieschuld. Er wordt echter wel een maximum aan de terugbetalingsverplichting gesteld. Wanneer geen sprake is van zo'n bovengrens komen we de facto uit bij een academicus-belasting. Een gevolg van de inkomensafhankelijkheid van terugbetaling is een toename van de marginale belastingdruk, en daarmee van de verstoring van beslissingen omtrent verdere scholing en arbeidsaanbod. Afhankelijk van het gekozen systeem is dit effect tijdelijk of permanent. De financiële gevolgen van de verschillende systemen zijn recent voor Nederland geanalyseerd<sup>4</sup>.

### **Prestatiebekostiging van instellingen**

#### *Kwaliteit en doelmatigheid*

De huidige bekostiging van hoger onderwijs kent al elementen van prestatiebekostiging. De koppeling met prestaties kan instellingen aanzetten tot grotere doelmatigheid en kwaliteit. Het succes staat of valt echter met de meetbaarheid van de gewenste prestaties. Zo kunnen te sterke prikkels voor onderwijs ten koste gaan van onderzoeksinspanningen en vice versa. Sommigen zien in de koppeling tussen bekostiging en prestaties in combinatie met meetproblemen de oorzaak van het huidige rumoer rond het hbo, zoals de fraude met spookstudenten en ontoereikende bewaking van de kwaliteit van examens.

Verbeteringen in het systeem van kwaliteitsbewaking van het onderwijs<sup>5</sup> en het monitoren van de daadwerkelijke onderwijsvraag van studenten zijn blijkbaar welkom en lijken ook mogelijk: twee recente rapporten over de ongewenste gedragingen geven dat impliciet aan<sup>6</sup>

- Voor een betere kwaliteitsbewaking kan daarbij wellicht worden geleerd van de Deense ervaringen met externe examinatoren. Dit systeem beperkt de mogelijkheden voor instellingen en docenten om de prestaties waarop ze worden afgerekend langs oneigenlijke weg te vergroten. Met name de eis van een minimum aantal examinatoren dat afkomstig is van potentiële werkgevers van de afgestudeerden lijkt hierbij essentieel, aangezien zij baat hebben bij een goed niveau van de afgestudeerden.

Een andere interessante optie is om kwaliteitsverschillen zichtbaar te maken. Recent is inderdaad overwogen om bij de aankomende accreditatie van opleidingen gebruik te maken van een sterrensysteem, maar uiteindelijk is van de optie afgezien. Het systeem zou echter goede prikkels kunnen geven voor kwaliteitsverbetering. De gerapporteerde kwaliteitsverschillen kunnen bijvoorbeeld direct tot uiting komen in het niveau van bekostiging, of indirect via het effect op de keuze van studenten. Nu blijven deze prikkels achterwege.

### *Studiepuntenbekostiging in het hbo*

Er zijn vergevorderde plannen voor studiepuntenbekostiging in het hbo<sup>7</sup>. In het huidige systeem van bekostiging ontvangen instellingen publieke bekostiging voor afgestudeerden en een vergoeding voor uitvallers: afgestudeerden leveren uiteraard meer op. In het beoogde model van studiepuntenbekostiging worden hogescholen bekostigd voor het aantal studiepunten dat is behaald door de aan de instelling ingeschreven studenten, met een maximum van 42 studiepunten per student per jaar, oftewel het normaantal studiepunten. De introductie van studiepuntenbekostiging wordt met name overwogen om instellingen beter te belonen voor de geleverde prestaties. Hiermee wordt getracht beter aan te sluiten bij de toenemende vraag naar flexibiliteit in de timing, plaats en inhoud van het onderwijs (onderbrekingen, vakken volgen aan meerdere instellingen, duale leerwegen). Wordt dit doel ook echt naderbij gebracht?

Studiepuntenbekostiging doet in principe beter recht aan de door een instelling geleverde onderwijsprestatie in geval van tijdelijke onderbreking, voortijdig afzwaaien of overstap naar een andere instelling<sup>8</sup>. Of het systeem ook zal resulteren in gedragsveranderingen van instellingen en studenten, valt nog te bezien. Zo lijken kwaliteitsverschillen het als determinant van instellingskeuze af te leggen tegen nabijheid bij het ouderlijk huis, mede vanwege de perceptie die onder studenten bestaat dat alle instellingen een gelijkwaardige kwaliteit bieden. Ook in Denemarken heeft de introductie van het taximetermodel niet tot belangrijke gedragsveranderingen geleid<sup>9</sup>.

Een andere wijze waarop flexibiliteit zich kan uiten is in de samenstelling van het vakkenpakket. De keuzevrijheid van studenten wordt als een essentieel onderdeel van de nieuwe studiepuntenbekostiging gezien. Deze keuzevrijheid heeft echter als gevaar dat studenten een onsamenhangend pakket van vakken volgen en eindigen met een curriculum dat geen recht geeft op een diploma. Dit probleem kan ondervangen worden door grenzen te stellen aan het aantal vakken dat vrij kan worden gekozen. Bij het experiment 'vouchers in vraaggestuurd duaal onderwijs', dat is opgezet door mkb-Nederland en de hbo-raad, stellen studenten in samenspraak met de hbo-instelling een persoonlijk opleidingsplan op, waarbij gekozen kan worden voor modules bij andere participerende instellingen of een duale leerweg bij een onderneming in het mkb. De instellingen bewaken op die manier de coherentie in het curriculum.

### **Concurrentie tussen instellingen**

De kwaliteit van het hoger onderwijs kan verder worden verbeterd door de concurrentie tussen instellingen te vergroten. Twee serieuze opties daartoe zijn:

» het vergroten van de beleidsruimte van instellingen, bijvoorbeeld door deregulering van collegegelden en het uitbreiden van mogelijkheden om studenten te selecteren;

» uitbreiding van de publieke bekostiging naar private (eventueel winstgerichte) instellingen.

### *Meer beleidsruimte voor instellingen*

Het concurrentievermogen van instellingen wordt momenteel beperkt door tal van regels, bijvoorbeeld met betrekking tot de hoogte van de collegegelden en selectie van studenten. Collegegelden worden momenteel grotendeels centraal vastgesteld en zijn gelijk voor de verschillende opleidingen. Selectie van studenten is nu slechts mogelijk via het afgeven van een bindend studieadvies. Op de voor- en nadelen van deregulering van en differentiatie in de collegegelden wordt elders in dit dossier ingegaan. We richten ons hier nu verder op de selectie van studenten.

Selectie van studenten biedt instellingen extra mogelijkheden zich te differentiëren naar kwaliteit. De kwaliteit van een opleiding dan wel instelling hangt namelijk in grote mate af van de samenstelling van de studentenpopulatie wat betreft aanleg en motivatie. Bij homogene groepen studenten is kennisoverdracht door de docent eenvoudiger en kan ook de onderlinge kennisoverdracht van studenten groter zijn. Een ander voordeel is dat het vooruitzicht op selectie in het hoger onderwijs leerlingen in het voortgezet onderwijs wellicht aanzet tot grotere inspanningen. De grotere variatie in kwaliteit gaat echter niet per definitie gepaard met een hogere gemiddelde kwaliteit. Daarnaast zullen er bij selectie altijd fouten worden gemaakt: capabele studenten worden wellicht niet toegelaten en minder geschikte studenten zullen wellicht toch door de mazen van het selectieproces glippen.

De aankomende invoering van het bachelor-master stelsel vergroot het aantal momenten waarop selectie aan de poort zou kunnen worden toegepast. Gedacht kan worden aan experimenten met selectie voor bepaalde master-opleidingen.

### *Publieke bekostiging van private instellingen*

Nederland kent een onderscheid tussen bekostigde instellingen, aangewezen instellingen en overige instellingen. Publieke bekostiging is, uiteraard, beperkt tot de bekostigde instellingen. Studiefinanciering is beperkt tot studenten aan bekostigde en aangewezen instellingen. De publieke financiering geeft bekostigde instellingen dus een concurrentievoorsprong op de aangewezen instellingen, die op hun beurt weer een concurrentievoorsprong op de overige private, winstgerichte instellingen hebben. Hier staat tegenover dat de aangewezen en de private instellingen meer ruimte hebben voor eigen beleid, bijvoorbeeld op het terrein van de arbeidsvoorwaarden, de hoogte van de collegegelden, het toelatingsbeleid en de vormgeving van de opleidingen.

Een mogelijkheid om het risico van te veel monopoliekracht bij de bekostigde instellingen tegen te gaan, is uitbreiding van publieke bekostiging naar private, eventueel winstgerichte, instellingen. Over de randvoorwaarden waaronder uitbreiding van de publieke bekostiging kan plaatsvinden, is nog verder onderzoek nodig. Eén logische voorwaarde is dat instellingen dan wel de opleidingen geaccrediteerd dienen te zijn, zodat een minimumniveau van de opleidingen gegarandeerd is. Andere randvoorwaarden liggen in de sfeer van de creatie van een gelijk speelveld: gelijke eisen aan arbeidsvoorwaarden, selectie van studenten en de vaststelling van het collegegeld.

Kruissubsidiëring is lastig vol te houden wanneer private onderwijsinstellingen in aanmerking komen voor publieke bekostiging. De commerciële instellingen zullen de krenten uit de pap pikken en zich richten op de meest rendabele opleidingen. Wanneer instellingen zelf de hoogte van het collegegeld kunnen vaststellen en concurrentie goed van de grond is gekomen, zullen prijzen en daarmee de winstgevendheid van zulke opleidingen onder druk komen te staan. Indien andere opleidingen in het gedrang komen, kan de overheid met expliciete subsidies bijspringen. Eventuele synergie-effecten van een breed opleidingsaanbod zullen aan het licht komen wanneer de grote instellingen het beter blijken te doen dan de kleinere instituten. De tijd lijkt rijp om te gaan experimenteren met publieke bekostiging van geaccrediteerde private instellingen, bijvoorbeeld in eerste instantie voor één of enkele opleidingen, om meer inzicht in de effecten te vergaren.

## Conclusie

De geschetste beleidsopties leggen een vrij sterke nadruk op versterking van prestatieprikkels. De nadruk op prestaties kan deels gemotiveerd worden door trends: internationalisering van de markt voor hoger onderwijs maakt dat instellingen internationaal moeten concurreren om de beste studenten en het beste personeel. Waar de empirische kennis nog tekort schiet, verdient het aanbeveling te starten met het opzetten en evalueren van experimenten.

---

## Dossier Kiezen in het onderwijs

H.J.E. Bruins Slot en J.W. Oosterwijk: [Kiezen in het onderwijs](#)

J.M. Pomp: [Marktwerking in het onderwijs](#)

C.N. Teulings: [Investeren in onderwijs](#)

R. Bosker: [Reactie: Onderwijskundige aspecten van transparantie en kwaliteitsborging](#)

O.C. McDaniel: [Vouchers en leerrechten](#)

M. van Dyck en S. Schenning: [De leerling centraal](#)

F.J. de Vijlder: [Maatwerk gevraagd](#)

R.M. Ulrich en M.D.L. Veraart: [De school als onderwijsproducent](#)

E.J.F. Canton en R.J.G. Venniker: [Prikkels in het hoger onderwijs](#)

F. van Vught: Reactie: [Internationale marktwerking](#)

E. Frinking en E. Horlings: [Reactie: De prijs voor onderwijs](#)

C.J. van der Haven: [Studenten tegen marktwerking](#)

J. Zondag: [De student aan zet](#)

H.J.M. Adriaansens en R.J. in 't Veld: Bama: [kansen en bedreigingen](#)

M.C.E.J. Bronckers en G.A.V.C. Desmedt: [De invloed van de wto op het onderwijsbestel](#)

S.G. van der Lecq: [De markt voor onderwijs](#)

---

1 R. Dur en C. Teulings, *Onderwijs en inkomensverdeling*, Openbare

2 C. van Ewijk en P. Tang, *Efficient progressive taxes and education subsidies*, CPB Research Memorandum, nr. 170, Den Haag, 2000;

3 Een uitgebreide beschrijving van het HECS is te vinden in hoofdstuk 3 in CPB en CHEPS, *Higher education reform: Getting the incentives right*, Sdu, Den Haag, 2001.

**4** B. Jacobs, An investigation of education finance reform, income contingent loans and graduate taxes in the Netherlands, CPB memorandum, Den Haag, te verschijnen.

**5** Op de meetbaarheid van wetenschappelijke output gaan we hier niet verder in. Zie daarvoor hoofdstuk 4 in CPB, De pijlers onder de kenniseconomie: Opties voor institutionele vernieuwing, Den Haag, 2002.

**6** OCenW, Onregelmatigheden met de bekostiging van buitenlandse studenten bij zes hbo-instellingen, Zoetermeer, 2002; en Inspectie van het Onderwijs, Onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, Zoetermeer, 2002.

**7** Ministerie van OCenW, Onderzoek naar modelconcepten voor de bekostiging van het hoger beroepsonderwijs, Zoetermeer, 2000.

**8** Het volgen van vakken aan meerdere instellingen dient nog steeds door instellingen onderling geregeld te worden.

**9** CPB en CHEPS, 2001, op. cit., hoofdstuk 5