

Bekostiging van het hoger onderwijs

Bekostiging van het hoger onderwijs

Symposiumbundel
Nederlandse Vereniging
voor Onderwijsrecht 2011

Deel 31 in de serie Onderwijsrecht
van de Nederlandse Vereniging
voor Onderwijsrecht

Redactie:
Prof. mr. dr. M.T.A.B. Laemers

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice
Postbus 20014
2500 EA Den Haag
www.sdu.nl/service

NVOR
Arent van 's Gravesandestraat 170
3067 KB Rotterdam
website: www.vornederland.nl

© NVOR
© Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2011
ISBN 978 90 12 57475 4
NUR 840

Zetwerk: Studio Typeface, Lelystad

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veelelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische veelelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu Uitgevers neither guarantees the accuracy of the data contained here in nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

Inhoud

	blz.
Voorwoord	7
Inleiding tot het bekostigingsrecht; over verdeelmodellen, bezuinigingen en beleidsprikkel in het hoger onderwijs	11
<i>Peter Kwikkers</i>	
1. Inleiding	11
1.1 Over bekostigingsrecht; niet over geld	11
1.2 Vraagstukken bij financiering	11
1.3 Waarom bekostigen?	13
1.4 Waarvoor en hoeveel?	16
1.5 Wet, Grondwet, Verdrag en Europees recht	18
1.5.1 WHW	18
1.5.2 Grondwet	24
1.5.3 Verdrag van New York	24
1.5.4 EU-recht: vrij verkeer, toegankelijkheid, non-discriminatie en financiering	25
1.5.5 EU-recht: marktwerking, mededinging, staatssteun en financiering	29
2. Geldstromen	33
2.1 De taxonomie van geldstromen	33
2.2 Van bekostigingsdilemma's naar bekostigingsmodellen	35
2.3 Verschuivende gewichten en wankel evenwichten	38
3. Een kleine historie van bekostigingsmodellen	41
3.1 Declaraties en line items	41
3.2 ATOOM en Piekaar-sleutels	41
3.3 ITT	42
3.4 PGM	42
3.5 HOBEK	42
3.6 STABEK	43
3.7 Intermezzo	43
3.8 PBM – PGM	43
3.9 Model 2011: harmonisatie en lagere regelgeving	45

4.	Van model en praktijk	47
4.1	Algemeen	47
4.2	Model 2011	48
4.3	Interne verdeelmodellen	55
5.	Prikkels, profijt, fraude en oneigenlijk gebruik	57
5.1	Bekostigings-, uitwonenden-, diploma- en kwaliteitsfraude	57
5.2	Prikkelbekostiging is prikkelrecht	61
5.3	Van prestatiebekostiging naar kwaliteitsbekostiging?	62
5.4	Prikkels en Profijtbeginselen	67
6	Bekostigingsrecht als species van bestuursrecht	69
6.1.	Hoe wordt dom geld slim	69
6.2	Geprikkeld tot Icarische hoogten	70
6.3	Nanobekostiging	73
6.4	Kritische succesfactoren	74
7.	Vooruitblik	77
7.1	Investering of infrastructuur	77
7.2	Publiek-privaat verschuiving en VVD-CDA-PVV strategie	78
7.3	Lenen, sparen of krijgen	83
7.4	De vierde geldstroom: de NIIB%	85
7.5	Ontwerpeisen aan een bekostigingsmodel	86
7.6	Via model 2011 naar anabole bekostiging?	88
7.7	Hoe meer beleid en bestuur, des te minder recht	89
	Bekostigingsrecht: een mooi woord, maar welke lading?	91
	<i>Frans de Vijlder</i>	
	Maakt de overheid zich overbodig?	97
	<i>Paul Doop</i>	
	Kanttekeningen bij het Bekostigingsrecht	103
	<i>Pim Breebaart</i>	
	Over de auteurs	115

Voorwoord

Het bestuur van de NVOR heeft als thema voor het jaarlijks symposium gekozen voor 'bekostiging van het hoger onderwijs'. Het gaat dan om bekostiging van het onderwijs aan hogescholen en bekostiging van het onderwijs en het onderzoek aan universiteiten. Technisch gezien lijkt er niet veel aan de hand: de bekostiging geschiedt uit de rijksbijdrage die jaarlijks in overeenstemming met de rijksbegroting wordt vastgesteld. Belangrijke voorwaarde voor bekostiging van opleidingen is registratie in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO): zonder registratie geen bekostiging. Het Bekostigingsbesluit WHW regelt de berekening van de rijksbijdrage. Toch is het onderwerp niet zo simpel en overzichtelijk als het lijkt.

Het hoger onderwijs wordt niet alleen bekostigd via de rijksbijdrage, om de simpele reden dat deze niet dekkend is voor alle activiteiten die onderwijsinstellingen moeten verrichten. Naast de rijksbijdrage voor het onderwijs en onderzoek aan de universiteiten, de eerste geldstroom, kunnen universiteiten gebruik maken van een tweede en derde geldstroom. De tweede geldstroom loopt via de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), die in competitie ingediende onderzoeksvoorstellen beoordeelt en selecteert voor bekostiging. De derde geldstroom komt voort uit inkomsten verkregen uit contractactiviteiten van instellingen (zoals het geven van cursorisch onderwijs, het leveren van advies en het verrichten van onderzoeksopdrachten) en vormt een niet onaanzienlijke bron van inkomsten. Daarnaast zijn er natuurlijk de inkomsten uit collegegelden, een inkomstenbron die met de invoering van de Wet verhoging collegegeld langstudeerders aanzienlijk groter wordt.

De rijksbijdrage was jarenlang voor het grootste deel gerelateerd aan het aantal studenten dat de onderwijsinstelling bezocht. Dat leidde in de eerste jaren van deze eeuw tot grootscheepse fraudegevallen, die aan het licht werden gebracht in verschillende onderzoeken. Het laatste onderzoek in die reeks, dat van de Commissie vervolgonderzoek rekenschap, de Commissie-Schutte, maakte duidelijk dat hoger onderwijsinstellingen voor circa 100 miljoen ten onrechte bekostiging hadden ontvangen omdat meer studenten waren opgevoerd dan het aantal dat werkelijk onderwijs ontving.

Om inschrijvingen van studenten aan wie geen onderwijs werd verstrekt te voorkomen, werd een 'oplossing' gezocht in het introduceren van 'leerrechten'. Dit onderwerp vormde al in 1994 het thema van de jaarvergadering van de NVOR (Leerrechten in het onderwijs; M.J. Cohen, 'Leerrechten: een containerbegrip met verstrekkende gevolgen' en A.E.J.G. Renique, 'Leerrechten'), maar het systeem van leerrechten is nimmer ingevoerd. Andere remedies werden beproefd.

De laatste jaren spelen studievoortgang en aantal verleende diploma's een bepalende rol in de omvang van de bekostiging. De berichten in de media over gesjoemel met diploma's in het hoger beroepsonderwijs, het meest in het oog springend gepraktiseerd bij Hogeschool Inholland, illustreren hoe de 'diplomabekostiging' zijn fnuikende uitwerking

heeft gehad. De Commissie-Leers bracht in september 2010 naar buiten dat de kwaliteit van sommige verstrekte diploma's bij Inholland op zijn minst vragen oproept, een bevinding die werd bevestigd door later onderzoek van de Onderwijsinspectie. Het bezigen van uitdrukkingen als 'perverse prikkels' die zouden uitgaan van het bekostigingssysteem was in de tweede helft van 2010 gemeengoed geworden. Niet iedereen wist hoe het precies zat met de bekostigingsregels en welk deel van de bekostiging nu precies binnengehaald kon worden met het royaal afgeven van getuigschriften, maar dat het laten afstuderen van veel studenten geld in het laatje bracht was algemeen bekend.

De laatste verandering in de bekostigingssystematiek heeft per 1 januari 2011 gestalte gekregen met de invoering van wijzigingen in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008. De rijksbijdrage wordt gebaseerd op de volgende verdeling: 60 procent op basis van het aantal inschrijvingen, 20 procent op basis van het aantal afgegeven diploma's en 20 procent op basis van onderwijsopslag (bedrag dat bij ministeriële regeling wordt vastgesteld in relatie tot kwaliteit, kwetsbare opleidingen of bijzondere voorzieningen). Het Centraal register inschrijving hoger onderwijs (CRI-HO), een databank met gegevens van alle studenten die zijn ingeschreven bij een hogeschool of universiteit en waarin de openstaande inschrijvingsduur van studenten is opgenomen, moet ervoor zorgen dat de overheid studenten in hun studieloopbaan kan volgen. Tot zover de technische aanpassingen, die zowel de staatskas moeten ontzien als een remedie moeten bieden voor frauderende onderwijsinstellingen.

Maar welke diepere gedachten zijn nu door onderwijsjuristen te wijden aan de bekostigingssystematiek in het hoger onderwijs? Zijn er mogelijk lessen uit te trekken voor de andere onderwijssectoren, die zich – zo lijkt het soms – ook richting prestatiebekostiging bewegen? Met deze vragen in het achterhoofd heeft het bestuur van de NVOR een preadviseur gezocht en gevonden in de persoon van de hoger onderwijsjurist Peter Kwikkers. Zijn omvangrijke en ruim gedocumenteerde preadvies wil het begrip 'bekostigingsrecht' vestigen. Hij voert in dit verband onder andere een historische analyse uit van de achtereenvolgende beleidsmaatregelen op het terrein van hoger onderwijsbekostiging en schuwt daarbij een blik over onze landsgrenzen niet. Kwikkers beziet verdeelmodellen, bezuinigingen en beleidsprikkels (soms aangeduid als bekostigingsprikkels, waarmee bedoeld zal zijn dat het overheidsbeleid ertoe leidt dat méér bekostiging wordt nagestreefd door de onderwijsinstellingen) vanuit een groot aantal uiteenlopende invalshoeken. Bij sommige benaderingen komt de (ook emotionele) betrokkenheid van de auteur bij zijn onderwerp tot uitdrukking door kwalificaties die wellicht niet door iedere lezer herkend worden: rommelpotje, onderhandelingswaar, prikkelperversie en voetangels vormen slechts een deel van de bewoordingen die Kwikkers gebruikt om het bekostigingsmodel 2011 te beschrijven. Hoe het ook zij een slotsom is dat het niet gaat om de omvang van de beschikbare middelen, maar om de mensen die beslissen over de verdeling en besteding van de beschikbare middelen. Voor (onderwijs)juristen ligt hier een belangrijke taak. Te veel prikkels werken contraproductief en kunnen leiden tot frauduleus handelen. Ondanks het feit dat het Bekostigingsmodel 2011 geen soelaas biedt voor de schier eindeloos opgesomde manco's noemt Kwikkers dit model een stap in de goede richting. In zijn opvatting betekent dat er sprake is van een bekostigingsmodel dat gekenmerkt wordt door de fraaie drieslag: *sense, simplicity, stability*. Kwikkers' preadvies levert veel stof tot overdenking, instemming of weerlegging.

Of deze overdenking kan leiden tot vestiging van een ‘aparte tak van de juridische sport’, het bekostigingsrecht, wordt betwijfeld door de eerste co-referent, Frans de Vijlder. In een kritische reflectie refereert deze auteur aan het onderscheid tussen financiering en bekostiging, een onderscheid dat de preadviseur niet maakt. Ook ‘prikkelneutrale bekostiging’ is hem een doorn in het oog, eenvoudigweg omdat die volgens hem niet bestaan kan. Het is duidelijk dat De Vijlder zijn verhaal anders ingestoken zou hebben en dat hij een duidelijke definitie van ‘bekostigingsrecht’ node heeft gemist. Hij geeft dan zelf maar een omschrijving: een degelijke, rechtsfilosofische basis over de verhouding tussen een, doelen en normen stellende, overheid die daarmee verbonden middelen verschaft aan maatschappelijke organisaties en de ruimte en condities die aan die organisaties worden gegund respectievelijk opgelegd.’ Geen eenvoudig hanteerbare omschrijving, te meer daar deze van toepassing lijkt te zijn op de hele publieke sector, terwijl het preadvies zich toch concentreert op het hoger onderwijs.

Meer geestverwantschap vindt de preadviseur in de bijdrage van de tweede co-referent, Paul Doop. Doop gaat in op de vraag hoe zinvol bekostigingsprikkels zijn en of ze aansluiten op de onderwijsagenda van de toekomst. Hij constateert dat de tijd van het ‘prikkelen’ voorbij is en de overheid nu helemaal inzet op kwaliteit en de verantwoording daarover. Daarmee is bekostiging als thema niet van de onderwijsagenda verdwenen, maar hij maakt daarbij twee belangrijke nuanceringen: 1) het gat tussen het niveau van bekostiging van het onderwijs en de kosten van het onderwijs wordt steeds groter en 2) de overheid gaat via bekostiging meer sturing geven aan onderzoek in topsectoren. Doop concludeert dat het goed is dat de bekostigingsregels van de overheid zo neutraal mogelijk zijn en zich adequaat verhouden tot de onvermijdelijke kosten van de instelling. Alleen dan kunnen onderwijsinstellingen zich maximaal richten op kwalitatief goed onderwijs.

De derde co-referent, Pim Breebaart, voegt een fraaie, ideologisch getinte verhandeling toe aan het onderwerp van het symposium. De bekostiging van het (hoger) onderwijs zou ten doel moeten hebben dat alle talenten die bij geboorte in de samenleving aanwezig zijn, optimaal ontplooid worden. Hij pleit ervoor om (extra) publieke onderwijs-gelden te besteden aan onderwijs aan kinderen van nul tot vier jaar, speciaal aan kinderen uit de onderste 50 procent van de bevolking, en aan kinderen met een achterstand of handicap. De vraag welk deel van de publieke gelden naar het hoger onderwijs zou moeten gaan blijft onbeantwoord ten gunste van het pleidooi voor genoemde groepen. Breebaart is reëel genoeg om te concluderen dat het bevorderen van de kwaliteit van ons onderwijs en het realiseren van een hoger opleidingsniveau geen sinecure is, maar een taak waar velen aan mee moeten werken.

Dit voorwoord beoogt een indruk te geven van het vele en goede schrijfwerk dat de vier auteurs hebben verricht om stof te bieden voor een boeiend symposium. Ik nodig u graag uit tot lezing van de bundel die voor u ligt en ik wens u veel inspiratie om op 25 november 2011, na kennisneming van de neergelegde standpunten, de discussie belangrijke impulsen te geven.

Miek Laemers, namens het bestuur van de NVOR

Inleiding tot het bekostigingsrecht; over verdeelmodellen, bezuinigingen en beleidsprikkelers in het hoger onderwijs

mr. P.C. Kwikkers

1. Inleiding

1.1 Over bekostigingsrecht; niet over geld

Een preadvies dat de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht betaamt gaat over de ‘Rechtsontwikkeling en Rechtstoepassing’ in het onderwijs en niet over iets platvloers als geld. Niettemin gaan beleidsdiscussies en besluiten heel vaak over geld: noodzakelijke bezuinigingen, onbetaalbare wensen, innovatieplannen, sancties voor slecht gedrag, prioriteiten en keuzes. Economen, statistici en boekhouders hebben zo de afgelopen decennia meer invloed verworven. Er is immers altijd geld tekort en de beslissing hoeveel geld aan onderwijs en onderzoek wordt besteed, is politiek. Dit geldt ook voor het idee dat private bestedingen aan onderwijs en onderzoek moeten worden verhoogd – een rode draad in dit preadvies – bijvoorbeeld hoe hoog het collegegeld moet zijn en hoe hoog het zijn mag. Desondanks gaat dit preadvies over recht en niet over geld; althans niet over geldbedragen en financiële statistiek. Het gaat in den brede over financiering van onderwijs, maar vooral over hoger onderwijs en onderzoek; over financieringsmodellen, verdelingmechanismen, en het waarom en hoe ervan. Het vertrekt niet vanuit één centrale probleemstelling, maar is verhalend vanuit gevoerd beleid. Het bevat zo capita selecta voor een rechtstatelijk gefundeerde bekostigingsdoctrine: voor bekostigingsrecht.

Bekostigingsrecht is nog geen aparte tak van de juridische sport; *gegoogled* verwijst het woord alleen naar Geldstromen en Beleidsruimte.¹ Het zou echter een juridische subdiscipline moeten zijn, want elke min of meer collectief gefinancierde sector kent gedragsbepalende regels in de vorm van modellen, formules en correctiemechanismen die de vergaring, verdeling en besteding van de voor die sector beschikbare financiering – publiek en privaat – betreffen. Spreken we over de private bron, dan gaat het in eerste instantie over het aandeel daarvan. Spreken we alleen over de publieke bron, dan is de vraag wie het geld krijgt, op basis van welke beleidsuitgangspunten, en welke voorwaarden daarbij gelden.

1.2 Vraagstukken bij financiering

Dit preadvies borduurt in zekere mate voort op het meest actuele boek over onderwijsfinanciering: deel 2 in de Sdu-serie ‘Wegen voor nieuw hoger onderwijs’: *Geldstromen en Beleidsruimte*.² Dat boek gaat in op vraagstukken van onderwijsbeleid in het licht van

1 Kwikkers, Jongbloed, Gerritsen, Vossensteyn, Kaiser, van Wageningen (2009). *Geldstromen en Beleidsruimte*. Den Haag: Sdu Uitgevers (hierna aangehaald met alleen de titel).

2 Ibid. Zie ook de Notenkraak van de afzonderlijke auteurs in Expertise, 2009, nrs. 1 t/m 6.

bekostigingsrecht: juridische relaties tussen gefourneerde gelden en verwachte prestaties, welke prikkels werken en welke niet; welke niet zouden mogen werken en welke averechts effect hebben en daarom perverse prikkels worden genoemd. Ik hanteer daarbij een adagium voor wetgevers dat ik al als programmamanager van een hervormingsprogramma van de Raad van Europa voor toetreders uit Centraal en Oost-Europa, begin jaren '90, mijn gesprekspartners voorhield: "*Legislating is psychology, so keep it simple*".³

Financieel-administratieve zaken zoals geregeld in de Comptabiliteitswet, Richtlijnen Jaarverslaggeving, IFRS, het Controleprotocol voor accountants, en dergelijke, komen hier niet aan de orde, en ik ga evenmin in op elk detail van het bekostigingsmodel zoals dit met (tijdelijke) rekenregels en overgangsrecht is opgenomen in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008⁴ en de ministeriele Regeling financiën hoger onderwijs.⁵ Met die nogal dynamische regels wordt – ietwat paradoxaal – steeds mede beoogd om rechts-onzekerheid te bestrijden en een stabielere geldstroom te borgen. Instemmend varieer ik daarom op de titel die Lourens aan zijn co-referaat voor de NVOR-jaarvergadering 2011 gaf, ontleend aan Marten Toonder: *Bekostigingsrecht is iets kroms dat verbogen is*.⁶

Ik besteed aandacht aan internationale aspecten in verband met ontwikkelingen in Nederland en aan bonus-, prestatie-, niveau-, of kwaliteitsbekostiging. Dit laatste thema is, meen ik, zo onrijp en *non-evidence-based* dat we er bij het onderwerp 'bekostigingsrecht' eigenlijk niet op zouden moeten ingaan. Het zijn vormen van prikkelbekostiging die hun moeilijk beheersbare risico's wel hebben bewezen, maar hun waarde niet. Bespreking van voorstellen hieromtrent is niet ontkoombaar, maar een rechtswetenschappelijk forum kan daarvoor geen heel warm nest bieden.⁷

Tegenover overheidsbekostiging staan altijd prestaties, maar het is niet iedereen duidelijk dat, nu het onderwijs, atudenten, onderzoek betreft, die prestaties slechts inspanningsverplichtingen kunnen omvatten; geen resultaatsverbintenissen zoals 1000 afgestudeerden voor 1 miljoen euro, of een slaagpercentage van 90. Er wordt immers *geen* diploma uitgereikt op basis van de toegevoegde waarde *van dat onderwijs van de instelling*; die kan immers gemeten noch bewezen worden. Wat een instelling doet aan onderwijs is, zo

3 Kwikkers (1997). Governance through checks and balances; an approach to drafting legislation. In: European Journal for Education Law and Policy I, 57-80, Kluwer Law International, The Hague.

4 Koninklijk besluit van 16 april 2008, Stb. 2008, 146; daarna een aantal malen gewijzigd (Uitvoeringsbesluit WHW 2008).

5 Regeling van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 3 juni 2008, Stcrt. 18 juni 2008, nr. 115, zoals daarna regelmatig gewijzigd (Regeling financiën hoger onderwijs).

6 Van Schoonhoven, Wigger, Lourens, Laemers (red.) (2010). Beroepsonderwijs op het snijvlak van vmbo en mbo. Symposiumbundel NVOR, nr. 30, SDU Uitgevers, Den Haag.

7 Ik wijd daarom slechts enkele woorden aan leerrechten- of voucherbekostiging. Het onderwerp is in 2005 door staatssecretaris Rutte opnieuw uitgekauwd. Over 'Leerrechtenbekostiging' is uitgebreid te lezen in Geldstromen en Beleidsruimte p. 67-82. De wijziging van de WHW en de WSF2000 in verband met onder meer invoering van leerrechten in het hoger onderwijs, herziening van de collegegeldsystematiek, invoering van het collegegeldkrediet en invoering van een nieuw aflossingssysteem (TK 30 387), haalde wel de Eerste Kamer, maar is na de val van kabinet Balkenende II/III, onder Balkenende IV uiteindelijk ingetrokken.

bezien, niet van belang: het gaat om het beoordelen van het eindniveau van de student. Artikel 26 van het Algemeen Deel van Academisch Statuut bepaalde zelfs uitdrukkelijk dat het niet uitmaakte hoe of waar de kennis, het vereiste eindniveau, was verkregen. Het zijn van student was een hoedanigheid die werd verkregen door het blote feit van inschrijving aan een universiteit. Zijn getuigschrift kreeg hij door het halen van tentamens en het doen van examen. De universiteit als rijpingsvat: de academische gemeenschap, tegenover de hogeschool met een lestabel van – destijds – 32 lessen. De beleidsbenadering van het hoger onderwijs is deels op die basis verschoold en daarmee is de essentie van tertiair onderwijs uit het oog verloren. *De onderwijsinspanning van een student wordt niet berekend en niet bekostigd. Dat geldt ook voor de contacturen die de instelling verzorgt. Discussies die veronderstellen dat het aantal contacturen een parameter voor de bekostiging van wetenschappelijk- of hogerberoepsonderwijs kan zijn, zijn dan ook bespottelijk.*

In dit licht van toegevoegde waarde is een OESO-project interessant dat in 2010 is gestart: *Assessment of Higher Education Learning Outcomes* (AHELO). De opzet is veelbelovend, maar instrumentatie staat nog in de kinderschoenen. Er moet worden bedacht dat het slechts om een – mede cultureel bepaalde – beperkte benadering van toegevoegde waarde gaat. Voor lagere onderwijsniveaus bestaan er voor rekenen, wiskunde en taal al geavanceerde vergelijkingsmethoden. Het grote voorbeeld – al ligt dit regelmatig methodisch onder vuur – is PISA. Ook in enkele sterk vaardigheidsgerichte of exacte vakken in het hoger onderwijs kan vergelijkenderwijs redelijk goed worden gemeten. Die voorbeelden tonen echter aan hoe risicovol kwaliteitsbekostiging in het onderwijs is. Het leidt bovendien tot snel willen scoren. PISA en AHELO zijn niet bedoeld als bekostigingsparameter en moeten dat ook niet worden. Men kan niet te paard over de Grand Canyon vliegen.

Sturing die mede is gebaseerd op (verborgen) resultaatsverplichtingen, veroorzaakt oneigenlijk gebruik, misbruik en frauduleus handelen. De instelling wordt immers bekostigd vanwege haar doel. Daarom is de vaak gemaakte denkfout dat studenten, diploma's of contacturen worden bekostigd, niet alleen van theoretisch belang, maar ook oorzaak van veel manco's van bekostigingsmodellen. Beleidmakers en politici bekostigen namelijk iets anders dan zij veronderstellen; zie de artikelen 5a.11, zesde lid en 6.14, tweede lid, WHW. Het nieuwste bekostigingsmodel dat deels wordt gebaseerd op de (onmeetbare) parameters kwaliteit (van wat; van wie?) en profilering (van wat?), dat de staatssecretaris per 2013 wil implementeren, zal dit euvel onvermijdelijk vergroten.

Een centrale vraag voor dit preadvies is daarom: hoe kan bekostigingsrecht richting geven aan het antwoord op de vraag welke bekostigingsprikkels kunnen worden gegeven en welke moeten worden vermeden? Anders gezegd: zijn er vanuit het recht ontwerpregels te destilleren voor bekostigingsbeleid en bekostigingsmodel?

1.3 Waarom bekostigen?

In de eerste paragraaf onderscheidde ik een publieke en een private bron, maar eerst moet een mythe van tafel die het actuele debat beheerst. Er is *au fond* geen verschil tussen publiek geld en privaat geld. Publiek geld is via de fiscus genationaliseerd en door

de wetgever herverdeeld privaat geld van belastingbetalende burgers en bedrijven (bestuurders die publiek geld besteden zouden dus beter moeten bedenken dat dit niet hun geld is en ook niet van niemand). Dat valse onderscheid is van belang onder het kopje profijtbeginsel: *'wie gebruikt betaalt'*. Dit is een zeer verraderlijk adagium.

Waarom wij onderwijs en onderzoek *collectief* – via belastingen – bekostigen, lijkt een simpele vraag, maar het antwoord eindigt vaak in een bezwerende woordenbrij waarin vaagheden zoals vorming, cultuur- en kennisoverdracht, arbeidsmarkt en (kennis)economie voorkomen. Er wordt betoogd dat onderwijs een quasi-publiek goed is, waaraan de burger te weinig geld zou besteden als de overheid niet bijspringt en organiseert. De essentie van een *merit good* is echter dat dit intrinsieke waarde en nut heeft voor mens en economie. Het principe van financiering van het onderwijs via belastingen staat misschien niet ter discussie, maar de omvang en reikwijdte ervan wel. Het gaat dan niet meer alleen om de randen ervan: met gratis boeken en kleine eigen bijdragen, onderwijs aan werkenden, aan ouderen, onderwijs zonder (verondersteld) economisch belang, de tweede opleiding en de langerstudeerders.⁸ Na de invoering van een substantieel collegegeld begin jaren '70, met alleen een 'inschrijfgeld' van 100 gulden, is het hoger onderwijsbeleid van overheid en instellingen nu gericht op aanzienlijke vergroting van het private aandeel in de financiering. In het UK is al sprake van kostendeekkende collegegelden; in Nederland komen langstudeerders die bijna 5.000 euro gaan betalen,⁹ masterstudenten en tweedestudievolgers aardig in de buurt. We zien bedragen van 15.000 tot 32.000 euro voor de tweede studie in de medische sfeer en, afgezien van drie universiteiten die daaraan niet doen, een gemiddelde van rond 10.000 euro voor andere studies, en een geur van kartelachtige prijsafspraken.¹⁰ De rest van Europa doet rustig aan.

Dit ligt anders voor de bekostiging van onderzoek. Er wordt veel geklaagd dat die ver achterblijft bij wat nodig is om de doelstellingen van Europa 2020 of een hogere plek op de Global Competitiveness Index te bereiken.¹¹ Europa wil in een snel veranderende wereld een *'smart, sustainable and inclusive economy'* worden. De elkaar versterkende priori-

8 Kwikkers (2011). Langerstudeerders en Kortetermijnndenkers. Expertise 2011 nr. 2, p. 4 – 6 of www.lsvb.nl.

9 Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten in verband met de invoering van een verhoogd collegegeld voor langstudeerders (Wet verhoging collegegeld langstudeerders); TK 32 618.

10 Bron: overzicht collegegelden voor een tweede studie: <http://s.nos.nl/swf/op3/collegegeld.html>. De mogelijkheid van prijsafspraken tussen instellingen werd na vragen van Lucas (VVD), door de regering ontkend. TK, vergaderjaar 2011–2012, Aanhangsel, nr. 59.

11 Europe 2020 is de groeistrategie van de EU voor dit decennium: opvolger van de ambitieuze, dus niet gehaalde, Lissabondoelstellingen voor 2010. Sinds 2004 is de GCI de indicator van het World Economic Forum. De GCI rust op twaalf 'pillars' die de concurrentiekracht en bedrijfsklimaat van landen beogen te benchmarken: instituties, infrastructuur, macro-economische omgeving, gezondheid, primair-, beroeps-, en hoger onderwijs, marktefficiency, arbeidsmarktefficiency, financiële marktontwikkeling, technologische stand, marktomvang, business sophistication en innovatie. De rankings worden berekend op basis van publiek beschikbare financiële en economische statistieken en een *Executive Opinion Survey* onder ruim 13.000 leiders van grote bedrijven in 139 economieën. Dit jaarlijks onderzoek aan de hand van 114 indicatoren identificeert ook de belangrijkste sterkten en zwakten van een economie en sleutelprioriteiten voor beleidshervormingen. De GCI is zo ook een zeer politiek instrument in handen van vooral het internationaal opererende bedrijfsleven.

teiten moeten de EU en de Lid-Staten helpen om hogere niveaus van werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit en sociale cohesie te bereiken.

Er zijn op vijf terreinen doelen geformuleerd: werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, maatschappelijke integratie en klimaat/energie. Elke Lid-Staat formuleert op elk van deze terreinen eigen nationale doelen en concrete acties op EU- en nationaal niveau moeten die ondersteunen. Europe 2020 is zo een politiek baken voor financieringsbeslissingen in onderwijs en onderzoek. Het tij zit echter niet mee in Europa, politiek noch wat financieel-economische spankracht betreft. Alleen de Europese Hoger Onderwijs Ruimte (EHEA) lijkt het nog even te houden, niet in het minst door de standvastigheid van het Europese Hof van Justitie.¹²

Het is (nog) gemeengoed dat onderzoek en onderwijs van universiteiten en hogescholen vooral langs collectieve weg gefinancierd horen te worden. Private partijen kunnen zich de opbrengsten ervan – artikelen, rapporten, apparaten en mensen – niet alleen voor zichzelf opeisen. Zelfs bij een hoge private opbrengst zijn er meestal ook substantiële publieke baten. Zo kan een ondernemer die investeert niet voorkomen dat hun vertrekken werkgever kennis meeneemt. Die spillovers maken het onaantrekkelijk om privaat in onderwijs en onderzoek te investeren, want ook concurrenten plukken er vruchten van. De positie van de farmaceutische industrie in onderzoek naar nieuwe medicijnen en het beschikbaar maken ervan in arme landen tekent dit dilemma. Als private partijen menen er zelf genoeg aan te kunnen verdienen zullen zij onderwijs en onderzoek financieren; anders zien zij – op een enkele filantroop na – daarvan af en moet de sector het zonder dat geld stellen. Dit is volgens economen reden voor overheidsingrijpen: om achterblijvende investeringen in onderzoek en onderwijs op te krikken. Dat kan op drie manieren: private baten bevorderen, private kosten verlagen en onderzoek publiek (laten) uitvoeren.¹³ Deze worden meestal in een mix toegepast.

Een goed onderwijs- en wetenschapsklimaat is noodzaak. Statistieken tonen echter aan dat dit beleidsdoel vaak met de mond is beleden. Er luiden noodklokjes als onderzoek-activiteit naar het buitenland verdwijnt omdat het daar even goed is, beter word gefaciliteerd, of goedkoper is, maar nadeliger voor de financieringsbereidheid is dat, omdat we niet weten wat op termijn belangrijk is, er geen goede agenda voor publiek bekostigd onderzoek te maken is. Gelijkelijk hebben kunstopleidingen anno 2011 last van het economisch-politieke tij: alsof kunst en cultuur geen exportproducten zijn, of Nederland niet tot betere vestigingsplaats voor hoogproductieve economische activiteit maken. Daarom wordt er ook een punt van gemaakt als in Nederland 50.000 buitenlanders studeren: er wordt naar kosten gekeken en niet naar opbrengst. TNO becijferde dat elke buitenlandse student een stad jaarlijks 25.000 euro aan economisch voordeel (dus afgezien van langjarige goodwill) oplevert, terwijl hij 6.000 euro rijksbijdrage kost.

¹² In paragraaf 1.5.4 kom ik hierop terug.

¹³ Verspagen, B. (2006). University research, intellectual property rights and European innovation systems. In: Journal of Economic Surveys, 2006, vol. 20, no. 4, p. 607-632.

De noties collectief nut en individueel nut kunnen derhalve geen grondslag bieden voor een verdeling van de bijdragen van de overheid, de bedrijven en de studenten. Hoeveel pogingen economen ook ondernemen: de waarde van welvaart, welzijn, cultuur, sociale samenhang, onderwijs, wetenschap, en geluksgevoelens daarbij, blijven een schatting.

In een echt slim land is de ratio publiek: privaat een zaak van wijsheid en verstand; niet van pseudo-exacte statistiek en evenmin van een overbelicht verschil tussen publiek en privaat geld of de uiteindelijke schijntegenstelling tussen publiek en privaat belang. Wat 'profijt' is, wie het geniet, en wat het dan mag kosten, is niet te berekenen. Wetenschap en onderwijs zijn bepalend voor de plek van een land in de wereld en horen tot de infrastructuur ervan. Ze zijn meer dan een investering. Onderwijs en wetenschap zijn – daarvan zijn economen en politici zich te vaak niet bewust – collectieve kapitaalgoederen van onschatbare waarde!

1.4 Waarvoor en hoeveel?

Praktijkgericht onderzoek ter bevordering van de kwaliteit van onderwijs is een wettelijke taak van hogescholen en behoort daarmee tot hun primaire proces. Doel is het onderwijs te funderen in *state of the art* onderzoekskennis. De hogescholen besteedden hieraan in 2009 samen ongeveer 100 miljoen.¹⁴ Driekwart daarvan bestaat uit publieke middelen uit het RAAK-programma¹⁵ en het ontwerp- en ontwikkelbudget binnen de rijksbijdrage. De overige 25% is afkomstig van internationale, private en andere publieke bronnen.¹⁶ Het is minimaal in vergelijking met de bijna 4,3 miljard die de overheid aan R&D besteedt, waarbij OCW voor 2,9 miljard tekent. De overheidsuitgaven voor R&D bedroegen in 2009 0,72% van het BBP; het zou volgens de OESO-norm minimaal 1% moeten zijn. Het Nederlandse bedrijfsleven doet daar 0,88% bij, maar in de EU is dat gemiddeld 1,25% en in Denemarken, de VS, Z-Korea, Zweden en Finland tussen 2 en 3% van het BBP.¹⁷ Nederland is mijlenver verwijderd van de 3% die internationaal als streefgetal geldt.

De rijksbijdragen aan hogescholen stegen tussen 2006 en 2012 van 1,8 naar 2,5 miljard euro; aan universiteiten van 3,8 naar 4,2 miljard.¹⁸ De directe publieke en private uitgaven aan onderwijsinstellingen bedragen in Nederland 5,6% van het BBP; net onder het ongewogen OESO-gemiddelde van 5,7%. Wat het publieke aandeel betreft, zit Nederland weer onder het OESO-gemiddelde, en liggen landen als Zweden, Denemarken, Finland en de VS ook hier aanzienlijk voor.¹⁹

De bestedingscijfers aan onderwijs en wetenschap zijn internationaal moeilijk vergelijkbaar door de verschillen in statistische methoden en in onderwijssystemen. Er wordt ook stevig touwgetrokken over methoden, definities en berekeningen, bijvoorbeeld inzake de bestedingen per student, en of die constant blijven of dalen. Van een reële

14 Brancherapportage onderzoek 2009/2010, HBO-raad.

15 RAAK: Regionale Aandacht en Actie voor Kenniscirculatie.

16 Antwoord 4 op een Kamervraag van de PVV; Aanhangel TK 2010-211, nr. 2260.

17 Cijfers: Totale OnderzoeksFinanciering, Rathenau Instituut en CBS/Eurostat.

18 Kerncijfers 2006-2010 OCW, p. 131 en 143 (afgerond); Miljoenennota 2012, TK 33 000 nr. 1.

19 Monitor Trends in Beeld, Ministerie OCW.

stijging spreekt niemand. De Kerncijfers 2006–2010 OCW laten tussen 2006 en 2010 een kleine stijging zien van 5.500 naar 6.200 euro in het hbo en van 5.800 naar 5.900 in het wo;²⁰ het CBS houdt deze cijfers niet meer bij vanwege gebrek aan overeenstemming over de definities. De tendens is echter dalend: naar 6.000 euro voor hbo tot 5.600 voor wo.

De bekostigingsprikkels in het hbo – waar het aantal studenten, vrijwel alleen in het voltijdse segment, van 360.000 naar 410.000 steeg en de inkomsten vrijwel volledig afhankelijk zijn van de aantallen – zijn duidelijk sterker zijn dan in het wo. Indicatie voor de grotere inhaligheid van hogescholen is ook dat – ondanks de negatieve werking van rendementsprikkels – de gemiddelde verblijfsduur van hbo-studenten steeg en hun slaagpercentages daalden, terwijl in het wo de verblijfsduur juist wat daalde en de slaagpercentages iets stegen.²¹

Speciale afstudeertrajecten en ongezond doorgeschoten vormen daarvan, enigszins unfair al eens *inhollanditis* genoemd²², komen dus niet uit de lucht vallen. Visitatiecommissies voor accreditatie vragen bij de bespreking van de rendementen meestal naar de speciale zorg bij het na de normatieve studieduur afstuderen, en ook dit soort ‘*malpractice*’ verspreidt zich van nature snel. De cijfers wijzen er voorts op dat positieve kortetermijneffecten van een bekostigingsmodel (meer deelnemers = meer geld) wel werken, maar naijleffect (laag rendement = minder geld en langstudeerders kosten u geld²³) snel over het hoofd wordt gezien.

Ook de Britse hoogleraar economie Alison Wolf, directeur Public Services Policy and Management van het Londense Kings’ College stelt: “*Politicians basically only care about universities in terms of their immediate economic impact. Their autonomy as academic bodies, in which one ought to be free to pursue an interest in a subject area to a higher level, has been effaced by their thoroughgoing instrumentalisation as drivers of economic growth and social mobility. This endangers the essence of the university.*” Zij zet vraagtekens bij de idee dat een universitaire titel goed is voor het latere salaris. Studies hierover zijn gedateerd. Het aantal universitaire geschoolden is zo gestegen dat de waarde van het diploma voor werkgevers is vermindert. Het is nu vooral een eerste selectie-instrument.²⁴

Privaat profijt van onderwijs omvat een complex vraagstuk, privaat profijt van onderzoek nog meer. Geleerde en belangrijke personen geven elke dag weer andere redenen voor het financieren van onderwijs en onderzoek. Van de WHW en de wetsgeschiedenis worden we niet wijzer. In de wet worden koeltjes de maatschappelijke en politieke

20 Kerncijfers 2006–2010 OCW, p. 130.

21 Ibid, p. 137 en 148.

22 De term is van Kwikkers et al (2011), Accreditatie en Kwaliteitzorg, SDU, Den Haag, p. 214.

23 Zie Kwikkers (2011). Langerstudeerders en Kortetermijndenkers. Expertise 2011 nr. 2, p. 4–6, over de mythe dat langstudeerders duur zijn. Voor die stelling is geen bewijs. De langstudeerboete is niet gebaseerd op onderwijsbeleid maar een zuivere bezuinigingsmaatregel.

24 Het oorspronkelijke denkwerk stamt al uit 2002: Wolf, A. (2002). Does education matter? Myths about education and economic growth, Penguin Books.

wensen vertaald. Dat is goed, maar bij bekostiging hoort ordelijk bekostigingsrecht en dan is het onvoldoende dat de politieke invulling van een rekenmodel net zo kreukelbaar is als het Staatsblad waarop het is gedrukt. *Zicht op de verhouding tussen private baten en sociale (economische) opbrengsten van onderwijs en onderzoek vergt veel meer onderzoek; niet alleen van economen. De huidige verdeling van de kosten berust nu op politiek natte vingerwerk en is afhankelijk van de vraag waar gemakkelijke bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd, waar zonder veel weerstand de lasten kunnen worden gelegd, en aan wie, als het economisch beter gaat, de cadeautjes kunnen worden weggegeven.*²⁵

1.5 Wet, Grondwet, Verdrag en Europees recht

1.5.1 WHW²⁶

Nadat in de artikelen 1.3-1.5 hun doelomschrijvingen zijn bepaald, vestigt artikel 1.9, eerste lid, WHW een voorwaardelijke bekostiging aanspraak van elke in de op artikel 1.8 gebaseerde Bijlage bij die wet met name genoemde instelling:

“Ten behoeve van het verzorgen van initieel onderwijs en, voor zover het universiteiten betreft, mede ten behoeve van het verrichten van wetenschappelijk onderzoek hebben de in de bijlage van deze wet (...) opgenomen instellingen, onderscheidenlijk rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid, waarvan de overige in de bijlage van deze wet opgenomen instellingen uitgaan, aanspraak op bekostiging uit ‘s Rijks kas, voorzover aan de aan die instellingen verbonden opleidingen accreditatie is verleend of die opleidingen de toets nieuwe opleiding met positief gevolg hebben ondergaan. Voor de toepassing van dit lid worden de ontwerp- en ontwikkelactiviteiten en onderzoek gericht op de beroepspraktijk, aan hogescholen gerekend tot het daarop betrekking hebbende onderwijs.”

Artikel 1.9, derde lid, somt vervolgens een aantal soorten regels (c.q. voorwaarden voor die overheidsbekostiging voor bijzondere instellingen) op die de bekostigde instellingen in acht dienen te nemen. Het betreft de kwaliteitszorg, de planning en bekostiging, het personeel, het onderwijsaanbod, de registratie, het onderwijs, de examens en de promoties, vooropleidings- of toelatingseisen, de studenten en extraneï, de rechtsbescherming van studenten en extraneï, en het bestuur en de inrichting.²⁷ Dit zijn vanzelfsprekend niet de enige regels die een instelling in acht moet nemen. Zij moet zich houden aan al het op hen van toepassing zijnde geldend recht: van Aanbestedingsrecht tot en met Zorgverzekeringswet.

25 Meer over de verhouding tussen maatschappelijke en private rendementen en bijdragen aan de kosten in de hoofdstukken 7 en 12 van Geldstromen en Beleidsruimte.

26 Meer toelichting op het wetsysteem in Kwikkers, P.C. Online WHW, rubriek 3.2; Kwikkers, P.C. WHW-pocketeditie 2011, Sdu-uitgevers, 2011, para 5.2 toelichtend commentaar; Geldstromen en beleidsruimte; Louw, R.G. Het Nederlands hogeronderwijsrecht, diss, Leiden 2011, hoofdstuk 4.

27 Een speciale bepaling is art. 2.13 WHW: het voorkeursrecht van de minister bij de buitengebruikstelling gebouwen en terreinen. Details over de verkoop van het economisch claimrecht / het volle economisch en juridisch eigendom van de gebouwen en terreinen aan hogescholen en universiteiten in de jaren '90 (de OKF-operatie) blijven hier buiten bespreking. Zie daarvoor Rubriek 3.2 van de on-line editie van de WHW / de blauwe losbladige banden WHW van de Sdu.

Over het verschil tussen openbaar en bijzonder hoger onderwijs is weinig te melden. Het ho is in het bekostigingsrecht ontdaan van denominatie-issues. Het verschil tussen de regels voor openbaar onderwijs (alleen nog 11 rijksuniversiteiten) en de voorwaarden voor bekostiging voor bijzondere instellingen dat artikel 1.10 WHW maakt, is meestal van theoretisch belang. Of het moet gaan over de vraag wie geld moet terugvorderen van bestuurders die zichzelf verrijkten.

Titel 2 van Hoofdstuk 2 WHW bevat een elftal bepalingen over de bekostiging van de universiteiten en hogescholen die in de eerdergenoemde Bijlage zijn vermeld. De meeste bepalingen zijn eerder boekhoudkundig dan juridisch interessant, zoals de algemene verrekeningsbevoegdheid van de Staat voor verplichtingen en vorderingen van artikel 2.9a, de informatieplicht en de doelmatigheidscontrole door rijksaccountant van artikel 2.10, en artikel 2.10a dat bepaalt dat bij of krachtens amvb voorschriften worden gegeven omtrent de controle van de jaarrekening, de besteding van de rijksbijdrage en de door de instellingen opgegeven bekostigingsgegevens. Ook artikel 2.8 over de instellingsbegroting is weinig interessant sinds met de WHW het goedkeuringsrecht van de minister daarop verviel omdat daaraan vanwege de dichtgeschroeide lumpsumfinanciering geen behoefte meer bestond en de minister altijd al jaren achter was met goedkeuring.

In een vogelvlucht een paar voor het bekostigingsrecht wél boeiende wetsartikelen:

Artikel 2.5 WHW bepaalt dat de rijksbijdrage waarop de in artikel 1.9, eerste lid, bedoelde aanspraak betrekking heeft, wordt berekend op de grondslag van een algemene berekeningswijze, met een échappatoire voor de transnationale Universiteit Limburg en voor de universiteiten voor het onderwijs gericht op het beroep van leraar voortgezet onderwijs van de eerste graad.

De rijksbijdrage wordt jaarlijks door de minister vastgesteld in overeenstemming met het desbetreffende onderdeel van de voor dat begrotingsjaar vastgestelde rijksbegroting. Dat wil zeggen: er is geen open eind financiering. Het bekostigingsmodel is een verdeelmodel voor het budget dat de begrotingswetgever voor de sector heeft vastgesteld of bij Slotwet nader heeft vastgesteld. De rijksbijdrage wordt betaald volgens een door de minister bepaald kasritme. Zolang de rijksbijdrage niet definitief is vastgesteld, geldt dit als een voorschot.

Artikel 2.6 bepaalt dat de in artikel 2.5 bedoelde algemene berekeningswijze wordt vastgesteld bij of krachtens een eerst voorgehangen amvb: tegenwoordig het Uitvoeringsbesluit WHW 2008. Hier zien we artikel 23, zevende lid, Grondwet terug met de bepaling dat de algemene berekeningswijze voor alle instellingen of voor groepen van instellingen gelijkelijk geldende maatstaven kent. Deze hebben betrekking op de aard en omvang van de werkzaamheden en op de uitvoering ervan. Voor de universiteiten en hogescholen, met uitzondering van de OU, hebben de maatstaven in ieder geval betrekking op het aantal studenten en hun studieresultaten. Zij kunnen per opleiding of groepen van opleidingen verschillen. In de artikelleden 1 en 3 treffen we ook al de grondslag voor prestatie- en prikkelsbekostiging aan, tegelijk met – dat is wel curieus – het grondwettelijk rechtsgelijkheidsbeginsel van bekostiging op gelijke voet!

Artikel 2.12 bevat een bijzondere bepaling voor de bekostiging van academische ziekenhuizen via de begroting van OCW. De universiteit waaraan een opleiding geneeskunde is verbonden, en dus een academisch ziekenhuis, moet zodra de betaling van de rijksbijdrage of een voorschot daarop is ontvangen, het gedeelte van de rijksbijdrage waarop het academisch ziekenhuis op grond van artikel 1.14, eerste lid, WHW aanspraak heeft, direct aan dat ziekenhuis doorbetalen.

Voor de onderzoeksbekostiging gelden nog deze WHW-artikelen:

- 2.5, tweede lid, WHW, inhoudende dat de minister aan de bekostiging van het onderzoek aan universiteiten voorwaarden kan verbinden die verband houden met de kwaliteitszorg. Dat betrof de vroegere voorwaardelijke financiering van onderzoek; dat is nu de deelname aan regelmatige onderzoeksvisities.
- 2.6, vierde lid, WHW, dat inhoudt dat de maatstaven voor bekostiging van het wetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten in ieder geval betrekking hebben op de maatschappelijke en wetenschappelijke behoefte aan het onderzoek, en rekening wordt gehouden met het profiel van de instellingen en de kwaliteit van het onderzoek.
- 2.6a WHW, dat regelt dat rijksbijdrage aan de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en de Koninklijke Bibliotheek worden vastgesteld via vaststelling van desbetreffend hoofdstuk van de begrotingswet.

Ter uitvoering van zijn budgetverantwoordelijkheid maakt de minister jaarlijks uiterlijk in oktober bekend welke rijksbijdrage voor het volgende begrotingsjaar voorlopig kan worden verwacht, en hoe hij dit heeft berekend (artikel 2.7).

Artikel 2.9 is in 2011 opnieuw actueel. Het bepaalt dat het instellingsbestuur jaarlijks voor 1 juli bij de minister een verslag indient dat bestaat uit de jaarrekening met bijbehorende begroting, het jaarverslag en overige financiële gegevens, alsmede een verantwoording over de wijze waarop van de branchecode goed bestuur is afgeweken. Uit dit verslag moet blijken in hoeverre sprake is van behoorlijke uitvoering van de werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend en van de rechtmatige en doelmatige aanwending ervan.

Van niet-doelmatige aanwending van de rijksbijdrage is in ieder geval sprake als rijksgeld is besteed aan het uitvoeren van de procedure voor erkenning van verworven competenties, en aan het op enigerlei wijze compenseren van studenten of extraneï voor collegegeld, examengeld, cursusgeld, anders dan vanwege bijdragen aan studenten uit het Profileringsfonds bedoeld in artikel 7.51 WHW,²⁸ en kan bijvoorbeeld gaan over onterecht uitgereikte getuigschriften, onrechtmatige onkostendeclaraties en te hoge salarissen of bonussen.

²⁸ Louw (t.a.p.) veegt met een aantal beperkingen de vloer aan in hoofdstuk 4 van zijn dissertatie, o.a. wijzend op de van oudsher bestaande noodfondsen bij universiteiten, de hoofdregels voor de berekening van de rijksbijdrage en de WHW zelf.

In de jaarrekening wordt rekening en verantwoording afgelegd van het financiële beheer over het voorafgaande begrotingsjaar, over het voorgenomen beleid ten aanzien van de werkzaamheden van de instelling (het prospectieve deel), in het licht van de uitkomsten van kwaliteitsbeoordeling als bedoeld in artikel 1.18 WHW en andere gegevens omtrent de kwaliteit van de werkzaamheden. Als uitgaven zijn gedaan in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, of de werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend niet behoorlijk zijn uitgevoerd of rijksgeld ondoelmatig is aangewend, kan de minister bepalen, dat de daarmee gemoeide bedragen in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage, mits hij dit binnen een jaar na de ontvangst van de jaarrekening bekendmaakt. Bij dat laatste toonde de Afdeling Bestuursrechtspraak echter weinig gevoel voor het in een rechtsstaat zo belangrijke legaliteitsbeginsel. Er moet immers worden vastgesteld dat een rechtsgrond ontbreekt als de termijn van een jaar van artikel 2.9, derde lid, is overschreden: juist omdat het gaat om terugvordering.²⁹ De Raad van State ontleent echter aan artikel 4:21, vierde lid, dat de Awb-*subsidietitel* van overeenkomstige (!) toepassing verklaart op de *bekostiging* van het onderwijs en onderzoek, aanvullende werking op de *lex specialis* – de WHW en de exclusief bedoelde bepaling daarin – en daarmee een terugvorderingstermijn van vijf jaar.³⁰

Dit is niet alleen een fout van de wetgever; de Afdeling had dit moeten corrigeren in plaats van een wilde paardsprong door het recht te maken.³¹ Het voetstoots toestaan van een ondeugdelijke rechtsgrond, is niet alleen een juridisch kwaliteitsgebrek, maar leidt ook tot arrogant bestuur. Laemers vond deze uitspraak opmerkelijk genoeg om in haar oratie te noemen.³² Louw vindt het in zijn dissertatie zelfs nodig om ter disciplineren van de Raad van State dan maar een expliciete bepaling in de WHW op te nemen die de Awb uitsluit. Hij formuleert als ‘zijn’ artikel 4.5. Relatie met Algemene wet bestuursrecht: *“In afwijking van artikel 4:21, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is die wet niet van toepassing op de bekostiging bedoeld in deze wet”*.³³

29 Zie Geldstromen en Beleidsruimte, hoofdstuk 11.

30 RvS, 9 juli 2008, LJN: BD6731; Van Hall Larenstein – Staat; naast alle andere uitspraken van de Afdeling in het Dossier Rekenschap geanalyseerd in Geldstromen en Beleidsruimte, p. 278–282.

31 Vanwege de Awb (althans in zekere zin want die wet spreekt over van overeenkomstige toepassing), op basis daarvan in rechtspraak, en door sommige auteurs, is aangenomen dat bekostiging en subsidie synoniemen zijn. Dit leidt tot de verwarrende en gemakzuchtige bepaling in artikel 4:21, vierde lid, Awb: *“Deze titel (4.2 Subsidies; pk) is van overeenkomstige toepassing op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek.”* Los van de rareiteit dat dit alleen nodig werd bevonden voor onderwijs en onderzoek, miskent dit belangrijke verschillen tussen bekostiging en subsidie, met name dat het bij bekostiging gaat om een algemene in de wet gevestigde taakopdracht of doelomschrijving en om een duurrelatie, terwijl subsidiering kortlopend, tijdelijk en projectmatig is, en niet bij wet is geregeld. Het is daarom van belang voor het rechtsverkeer om deze rechtsverfijning in ere te herstellen. Dat blijkt afdoende in Geldstromen en Beleidsruimte p. 62/63, 268/269, 278–282 en 291–293. Daartegen: P.J.J. Zoontjens (2001/2002) in Bekostiging kan best naast subsidie. Reactie op bijdrage M.J. Jacobs en W. den Ouden. Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, vol. 8 (2001) p. 220–221, en in Schurende regels: de Algemene wet bestuursrecht en het onderwijsrecht. Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht (2002) p. 79–89.

32 Laemers, M.T.A.B. (2011). Onderwijsrecht in het geding. Oratie, VU, 30 juni 2011.

33 Louw, R.G. (2011). Het Nederlandse hoger onderwijsrecht, LUF, Leiden (diss.), artikel 4.5 op p. 623, toegelicht op p. 722.

Deze soort problematiek wordt nijpender na wijziging van de WOT. Dan mag de Onderwijsinspectie als opsporend orgaan direct administratieve boetes opleggen. Dan moet de instelling maar zien hoe zij dat ooit ongedaan maakt zonder al te veel bestuurspolitieke averij.³⁴ We zien die figuur ook in het strafrecht steeds vaker, maar wat het mom moge zijn en al is de boetebevoegdheid wellicht bij amendement beperkt tot 15% van de rijksbijdrage:³⁵ het is een gat onder de waterlijn van een rechtsstaat en strijdig met fundamentele rechtsbeginselen, dat opsporingsorganen *en passant* rechtspraak plegen en straf opleggen. Ooit was de Inspectie een vaderlijk figuur dat de zaak met een corrigerende blik weer in het gareel kreeg. De verhouding zal niet opener worden als vader voor van alles zakgeld kan inhouden.

De eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen en van behoorlijke taakuitvoering, gelden zowel voor de besteding van de rijksbijdrage als voor de (op de wet gebaseerde) werkzaamheden die met privaat geld worden uitgevoerd zoals valorisatie en contractactiviteiten in het kader van kennisoverdracht. De instelling voert dan immers haar wettelijke taak uit, is een integrale rechtspersoon, die integraal failliet kan gaan (als de overheid tekorten niet aanzuivert zoals zij dat voor 'systeembanken' doet) indien de uitgaven structureel niet in de pas lopen met de inkomsten. De schotten tussen publieke en private inkomsten en uitgaven voor bekostigde en onbekostigde taken zijn immers niet waterdicht, zeker niet bij een deconfiture. Hooguit gelden voor bepaalde taken andere criteria om te beoordelen of de instelling haar werk behoorlijk heeft uitgevoerd en kan de minister niet 'zijn' geld terugvorderen als het 'zijn' geld niet is. Een argument hiervoor is ook te ontleen aan het meestal vergeten artikel 2.17 dat in 1993 is ingevoerd bij de OKF-wet (en inmiddels beter past in artikel 2.9). Zoals blijkt uit de wetsgeschiedenis ervan ziet artikel 2.17 op correct beheer van 'de' (dat zijn in wetstaal alle) middelen van de instelling. Het is ingevoegd met het oog op een mogelijk faillissement vanwege te hoge renteverplichtingen en betreft de verplichting tot zorgvuldig beheer, behoorlijke exploitatie en garantie van continuïteit.³⁶ Het is daarmee interessanter dan de meeste artikelen in Titel 2.

Artikel 2.9, vijfde lid, vestigt een bestuurdersaansprakelijkheid. De leden van het college van bestuur zijn persoonlijk aansprakelijk voor schade ten gevolge van uitgaven die zijn gedaan in strijd met het bepaalde bij of krachtens de WHW, voorzover de minister heeft bepaald dat de met die uitgaven gemoeide bedragen in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage. Bestuurders kunnen zich disculperen als blijkt dat zij aan die uitgaven

34 Toelichtend commentaar, WHW pocket 2011 (8e druk), Sdu Uitgevers, Den Haag, p. 133/134.

35 Amendement Dijkgraaf/Biskop, TK 32 193, nr 19, dat nog een maximum van 10 voorstelde, en sluispen-derwijs is verhoogd tot 15%, in het voor de tweede maal gewijzigde amendement op stuknr. 26.

36 Wijziging van de Wet op het hoger beroepsonderwijs in verband met decentralisatie van huisvestings- en bestedingsbeslissingen en regeling van de overname van het economisch claimrecht (OKF-wet) Stb. 1993, 628 (zie ook TK 22 957). Louw is een andere mening toegedaan (diss. p. 153). Hij schrijft: "De overheid heeft geen enkele zeggenschap noch bemoeienis met de private middelen van de instelling. Waar niet wordt bekostigd, gelden per definitie geen bekostigingsvoorwaarden." Hij ziet, behalve bovenstaande, ook over het hoofd dat de WHW voor publiekrechtelijke universiteiten niet alleen *de facto* bekostigingsvoorwaarden bevat, maar *de iure* tevens direct werkende regels.

niet hebben meegewerkt.³⁷ De verdeling van de bewijslast is een kwestie van onderhandelen en – uiteindelijk – ter beslissing aan de rechter. Als binnen een door de minister bepaalde termijn geen rechtsvordering door de instelling is gesteld, kan hij zelf daartoe overgaan namens en ten behoeve van de instelling. De vraag is wel: kan de minister dit ook als het gaat om een bekostigde bijzondere – dus privaatrechtelijke – instelling? Ik meen van niet: schadeverhaal geschiedt daar langs privaatrechtelijke wegen.³⁸

Nog interessanter is artikel 15.1 over inhouding van de bekostiging. Dit is juridisch gezien eigenlijk een verrekenbare terugvordering van een eerder vastgestelde rijksbijdrage of voorschot daarop. Oorspronkelijk en letterlijk genomen gaat het om tijdelijke inhouding (opschorting) die alsnog wordt verschuldigd nadat de reden voor inhouding is weggenomen. Artikel 15.1 is bedoeld als pressiemiddel en niet als rechtsgrond voor boete of terugvordering. Zo is eind jaren '90 met toepassing gedreigd toen hogescholen in gebreke bleven bij de instelling van opleidingscommissies, en andere instellingen de studievoortgangsgegevens van hun studenten niet of te laat aan 'Groningen' doorgaven.

Sinds de eerste toepassing van artikel 15.1 ten tijde van de bekostigingsfraude, pas na een vreemde wetswijziging in 1998,³⁹ wordt deze bepaling gebruikt als rechtsgrond om een deel van de rijksbijdrage definitief terug te vorderen: een administratieve sanctie die in 2011 aan Hogeschool Inholland wordt aangekondigd en is gebaseerd op het aantal studenten van wie werd gevonden dat aan hen onterecht getuigschriften waren uitgereikt. Op zichzelf is het trouwens dubieus dat de staatssecretaris – op voorspraak van de inspectie en in samenspanning met een speciale NVAO-commissie – treedt in de door de WHW aan de examencommissie en examinerator bij uitsluiting van anderen geattribueerde bevoegdheden om tentamenuitslagen vast te stellen en getuigschriften uit te reiken.⁴⁰ Dat serieus is overwogen om getuigschriften van studenten terug te vorderen, moge rechtgeaarde onderwijsjuristen tot vertwijfeling aanleiding geven. Dit is immers alleen denkbaar in zeer bijzondere omstandigheden van bedrieglijk toedoen van die student.

Artikel 15.5 is in de vermeende diplomafraude onbelicht gebleven. Dat is vreemd, want het is een scherp instrument:

*“Degene die (...) meewerkt aan het afgeven van een getuigschrift zonder dat ten aanzien van degene die het desbetreffende examen of onderzoek met goed gevolg heeft afgelegd onderscheidenlijk heeft ondergaan, door het instellingsbestuur is verklaard dat het getuigschrift kan worden afgegeven, wordt gestraft met geldboete van de derde categorie.”*⁴¹

37 Het is waarschijnlijk daarom dat ex-bestuursvoorzitter Dales van Hogeschool Inholland de moeite nam om zijn eigen declaraties te achterhalen en openbaar te maken. Er dreigt persoonlijke aansprakelijkheid. Dan geldt nog dat de bestuurder – zeker de voorzitter – niet alleen aansprakelijk kan zijn voor eigen gedrag, maar ook voor het dekken van gedragingen van andere bestuurders, dus de vraag is of deze actie helpt. Financieel zal het misschien weinig uitmaken; bestuurders plegen zich op kosten van hun instelling te verzekeren, en wat reputatie betreft, ach: men vergeet snel.

38 Dit blijkt ook de mening van de regering; antw. 7 Aanhangsel Handelingen 22 aug. 2011, nr. 3360.

39 Wet van 2 april 1998 houdende wijziging van de WHW (Maatregelen HOOP'96), Stb. 1998, 216.

40 Zie artikel 7.12c, eerste lid, respectievelijk 7.11, tweede lid, WHW.

41 Volgens artikel 23 Wetboek van Strafrecht is dit nu een maximumbedrag van € 7.600,–.

1.5.2 Grondwet

De Grondwet borgt de vrijheid van richting en inrichting en de bekostiging ‘naar dezelfde maatstaf’ van openbaar en bijzonder onderwijs, en bepaalt dat de wet eisen stelt aan de deugdelijkheid van het geheel of gedeeltelijk bekostigde onderwijs. Over de financiering van hoger onderwijs en wetenschap vinden we in de Grondwet helemaal niets, maar in de doctrine wordt aangenomen dat dit er wel onder valt. Dat betekent: bekostiging van openbare en bijzondere universiteiten en hogescholen naar dezelfde maatstaf.⁴² De toegang tot het bekostigde segment voor ‘nieuwe’ instellingen is echter het afgelopen decennium – in alle onderwijssectoren – met uitvoeringsbeleid zo bemoeilijkt dat dit bijna onmogelijk is geworden. Van een door de Grondwet geborgd geconditioneerd-open bestel, is een voor het bekostigde segment een gesloten bestel gemaakt.⁴³ Nog een reden voor rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet, want de Raad van State als adviseur voor wetgeving, de Eerste Kamer als wetgevend geweten en ‘chambre de réflexion’, maar allereerst politici en wetgevingsambtenaren, falen hier. Ik meen ook dat een Grondwetsherziening van artikel 23 – de Onderwijsraad buigt zich erover – zonder constitutionele toetsing geen waarde heeft.⁴⁴

1.5.3 Verdrag van New York

Een juridisch trapje hoger treffen we bekostigingsrecht aan in het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (Verdrag van New York, 1966). Er wordt door collegegeldverhogende politici onterecht badinerend over gedaan,⁴⁵ maar artikel 13, tweede lid, daarvan luidt toch echt als volgt:

“De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, teneinde tot een volledige verwezenlijking van dit recht (van een ieder op onderwijs) te komen, het hoger onderwijs door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk dient te worden gemaakt.”

Voor het ‘waaraan’ van overheidsfinanciering heeft de Nederlandse wetgever bewust enige ruimte gelaten; het ‘waarom’ bleef volkomen onduidelijk. Het kan dus geen wonder heten dat belastingbetalers regelmatig twijfelen of belastinggeld goed wordt besteed. Daarvoor zijn geen bekostigingsfraude, diplomafraude of te hoge inkomens van onderwijsbestuurders nodig. Het is dus tijd dat ministers en Kamerleden zich verdiepen en beginnen aan hun antwoord op die vraag. Dit antwoord, in hetzelfde artikel 13 van het Verdrag van New York, zou mooi zijn:

42 Artikel 23, zevende lid, Grw.

43 Ook Louw, R.G. (2011). Het Nederlandse hoger onderwijsrecht, LUF, Leiden (diss.), p. 27-72, en Huisman, P.W.A. Onderwijsrecht in meervoud. Oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam, 19 mei 2011.

44 Met aanvaarding van initiatiefvoorstel-Halsema krijgt de rechter de bevoegdheid om formele wetten te toetsen aan een aantal grondrechten. Wetsbepalingen die de rechter strijdig acht met één van de in het voorstel genoemde grondrechten, zoals de vrijheid van onderwijs of het gelijkheidsbeginsel, kunnen buiten werking worden gesteld. Eerste lezing: TK 28 331. Tweede lezing: TK 32 334.

45 Niet alleen staatssecretaris Zijlstra op 5 juli 2010 in debat met de Eerste Kamer over de langstudeerdersmaatregel. Anderen gingen hem voor. Tot opzegging – echt stoer – leidde dit niet.

“De Staten (...) zijn van oordeel dat het onderwijs gericht dient te zijn op de volledige ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid en van het besef van haar waardigheid en dat het dient bij te dragen tot de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Zij zijn voorts van oordeel dat het onderwijs een ieder in staat dient te stellen een nuttige rol te vervullen in een vrije samenleving en het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap onder alle volken en alle rasgemeenschappen, etnische en godsdienstige groeperingen, alsmede de activiteiten van de Verenigde Naties voor de handhaving van de vrede dient te bevorderen.”

In deze beginselverklaring zit alles, maar politici trekken zich er weinig van aan. Nederland heeft dit Verdrag *de facto* jaren geleden terzijde geschoven voor wat het financiële aspect betreft, en maakt het nu nog bonter door ook toegankelijkheid aan banden te leggen onder de dekmantel van ‘Ruim baan voor talent’ (met als ondertitel: ‘opzij opzij opzij, maak plaats, maak plaats, maak plaats’). Dat daarbij de halve hogeronderwijswereld luid applaudisseert, moet ernstig doen twijfelen aan het collectief historisch besef, aan de wijze waarop wij onze verantwoordelijkheden waarmaken, en aan het juridische geweten. Één ding is zeker: de rekenformule in een bekostigingsmodel is het minst belangrijke element ervan. Alle bepalende onderdelen zijn juridisch van aard en bedoeld als waarborgen van het sociale grondrecht op (hoger) onderwijs: wie telt mee, hoe lang, voor hoeveel, wat telt mee, en vooral: wie krijgt niets.

1.5.4 EU-recht: vrij verkeer, toegankelijkheid, non-discriminatie en financiering⁴⁶

In het recht van de Europese Unie treffen we ook bekostigingsrecht aan en de Europese geldstromen voor onderwijs en onderzoek zijn zo substantieel dat we daar niet omheen kunnen. Zo worden de juridische en financiële kaders voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek niet alleen gevormd door nationale regelgeving, maar in toenemende mate ook door ontwikkelingen in het Europese recht dat studenten, instellingen en Lid-Staten direct raakt. Die ontwikkelingen worden gekenmerkt door een cesuur tussen de tijd voor het Verdrag van Maastricht en de fase erna. Voor Maastricht waren die verbonden aan de vier vrijheden van het EEG-verdrag; vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal en aan EU-mededingingsrecht. Daarna past het Hof van Justitie ook het begrip ‘burgerschap’ toe als zelfstandige bron van recht.⁴⁷ Die stap voorwaarts kan in de nabije toekomst een trendbreuk veroorzaken vanwege de financiële gevolgen, en bijgevolg de financiële solidariteit tussen Lid-Staten. De economische ontwikkelingen leidden al tot een *penny wise, pound foolish* politieke omslag in de

⁴⁶ Deze paragraaf is ontleend aan vier gezamenlijke publicaties van Van Wageningen en Kwikkers:

- Krachten en dimensies van Europees recht; hoofdstuk 10 in Geldstromen en Beleidsruimte, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2009;
- Financiële grenzen aan de vierde dimensie van de Europese hogeronderwijsruimte: een nieuwe balans in de uitspraken van het Hof van Justitie van de EU.T.O.R.B. 2009–2010, nr. 5, p. 425–442.
- A Space for the European Higher Education Area; Guidance from the EU Court of Justice to Member States. In: Higher Education Policy, 2012, Vol. 1.
- A European Higher Education Area: the European Knowledge Economy, or just The Money? In: Common Market Law Review (nng).

⁴⁷ Zie P. van Nuffelen & N. Cambien (2009). De vrijheid van economisch niet-actieve EU-burgers om binnen de EU te reizen, te verblijven en te studeren. SEW, 2009, p. 144–154.

gastvrijheid voor buitenlandse studenten en de steun voor Europese initiatieven zoals een *European student loan system*.

Het EU-onderwijsrechtelijk kader ligt, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009, besloten in de overigens ongewijzigde artikelen 165 (onderwijs) en 166 (beroepsopleidingen) van het Verdrag tot werking van de Europese Unie (VWEU). Het EU-kader is kortweg dit:

De Lid-Staten verlenen geen directe regelende bevoegdheden aan de instellingen van de EU ten aanzien van (hoger) onderwijs. De genoemde artikelen garanderen het subsidiariteitsbeginsel: de bevoegdheden van de Lid-Staten op het gebied van onderwijs en het uitsluiten van communautaire invloed. Artikel 165 VWEU bepaalt dat de EU geen bevoegdheden heeft in het onderwijs anders dan het stimuleren van een Europese dimensie ervan. Dit kan door uitwisselen van informatie en bevorderen van uitwisselingen van studenten en docenten tussen Lid-Staten. Artikel 166 VWEU richt zich specifiek op het beroeps-onderwijs, zonder dat het de EU daarvoor bevoegdheden geeft anders dan een aanjaag-functie.

Dat het Hof van Justitie in Luxemburg de EU toch invloed geeft in onderwijsbeleid, komt door andere verdragsbepalingen. Rechterlijke toetsing van bepalingen over burgerschap en vrij verkeer en daarop gebaseerde richtlijnen en verordeningen hebben het hoger onderwijs onder invloed van Europees recht gebracht.⁴⁸ Dit betreft niet de invloed van het Bolognaproces via de vrijwilligheid van de *open method of coordination*, maar *hard law* dat voortvloeit uit verdragsverplichtingen zoals het discriminatieverbod op grond van nationaliteit (artikel 18 VWEU), verplichtingen uit hoofde van het burgerschap van de Unie (artikelen 20 en 21 VWEU), vrij verkeer van werknemers (artikel 45 VWEU), de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU), het vrije verkeer van diensten (artikel 56 VWEU) en het Europees mededingingsrecht. Het is dus geen wonder dat er door het Hof van Justitie uitspraken worden gedaan die ook voor de nationale financiering van hoger onderwijs beleidsbepalend zijn.⁴⁹ Het Hof lijkt de meeste vragen over de gelding van dit Europees recht in het hoger onderwijsdomein te hebben beantwoord. Daarin veel casus waarin studenten recht (menen te) hebben op enige vorm van financiële steun en waarin tegelijk de condities waaronder de staat en de instellingen voor hoger onderwijs financiële lasten hebben, worden bepaald. Dat elk nationaal onderwijsbestel onder één Europees minimumstelsel valt, is nu wel duidelijk. Het Hof heeft onder meer jurisprudentie ontwikkeld over wie wat betaalt onder welke omstandigheden. We identificeerden deze hoofdregels:

48 Voor individuele burgers zijn de volgende regelingen vooral van belang Verordening 1612/68 over het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap; Richtlijn 2004/38 over het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de Lid-Staten voor de burgers van de Unie en hun familieleden; en de Dienstenrichtlijn (2006/123).

49 Anne van Wageningen & Peter Kwikkers. Financiële grenzen aan de vierde dimensie van de Europese hogeronderwijsruimte. T.O.R.B. 2009 – 2010, nr. 5, mei/juni, p. 425–442.

1. *Alle hoger onderwijs is ook te beschouwen als beroepsonderwijs en valt dus onder het Verdrag (Gravier⁵⁰ en Blaizot⁵¹).*
2. *Toegangscondities tot hoger onderwijs vallen onder verdragsrecht; onderzoek aan universiteiten niet. Als een Lid-Staat studenten financieel ondersteunt voor de kosten van inschrijf- en collegegelden, hebben studenten uit andere Lid-Staten dat recht ook (Gravier, Casagrande,⁵² Raulin⁵³).*
3. *Onderwijs is geen dienst zoals bedoeld in artikel 57 VWEU, en is dus uitgezonderd van het mededingingsrecht indien het ter uitvoering van de publieke taak wordt gefinancierd door de overheid (Humbel⁵⁴).*
4. *Elke burger van de EU is vrij om te studeren waar hij wil; woonplaats is geen belemmerend criterium bij studie en burgerschap (D'Hoop,⁵⁵ Meeusen⁵⁶).*
5. *Elke Lid-Staat moet haar burgers financieel op gelijke voet ondersteunen (Förster,⁵⁷ Morgan and Bucher⁵⁸) indien zij in reële mate zijn geïntegreerd in de Lid-Staat (Morgan and Bucher). De eis van vijf jaar onafgebroken verblijf wordt dan niet als excessief aangemerkt, maar die termijn mag wel korter zijn (Förster). Dit geldt ook voor rechtmatig verblijf van burgers van geassocieerde landen (Gürol⁵⁹).*
6. *Als een burger geen reële binding (meer) heeft met de Lid-Staat waarvan hij staatsburger is, moet het gastland een volledige beurs verstrekken voor diens ho-opleiding als er sprake is van een zekere mate van integratie in de samenleving van het gastland: met dat land een band bestaat (Forster, Bidar⁶⁰).*
7. *Lid-Staten mogen eigen burgers noch burgers van andere Lid-Staten in algemene zin discrimineren. (Grzelczyk,⁶¹ Commissie tegen België,⁶² Commissie vs Oostenrijk,⁶³ Schwarz and Gootjes-Schwarz,⁶⁴ D'Hoop). Dit geldt ook voor rechtmatig verblijvende burgers van geassocieerde landen (Gürol).*
8. *Lid-Staten kunnen discrimineren om andere redenen dan toegang tot onderwijs als de gronden hiervoor voldoen aan strikte criteria. Rechten mogen worden beperkt als een onredelijke belasting dreigt voor de Lid-Staat. De beperking moet dan proportioneel zijn en zijn gebaseerd op objectieve criteria die losstaan van nationaliteit. (Commissie tegen België, Commissie vs. Oostenrijk, Bidar,⁶⁵ Morgan & Bucher,⁶⁶ Bressol & Chaverot⁶⁷).*

50 Gravier, HvJ 13 februari 1985, C293/83, Jur 1985, I-593.

51 Blaizot en anderen, HvJ 2 februari 1988, C-24/86, Jur 1988, I-379.

52 Casagrande, HvJ 3 juli 1974, C9/74, Jur. 1974, p. 773.

53 Raulin, HvJ 26 februari 1992, C-357/89, Jur. 1992 p. I-1027, r.o. 27.

54 Humbel, HvJ 27 september 1988, C263/86, Jur. 1988, p. 5365.

55 D'Hoop, 11 juli 2002, C224/98, Jur. 2002, p. I-6191.

56 Meeusen, HvJ 8 juni 1999, C-337/97, Jur. 1999, p. I-3289.

57 Förster, HvJ 18 november 2008, C-158/07, n.n.g.

58 Morgan & Bucher, HvJ 23 oktober 2007; C-11/06 & C-12/06, Jur 2007, p. I-9161.

59 Gürol, HvJ 7 juli 2005, C-374/03, Jur 2005, I-6199.

60 Bidar, HvJ 15 maart 2005, C-209/03, Jur 2005, p. I-2119.

61 Grzelczyk, HvJ 20 september 2001, C-184/99, Jur 2001, p. I-6193.

62 Commissie tegen België, HvJ 1 juli 2004, C-65/03, Jur 2004, p. I-6427.

63 Commissie tegen Oostenrijk, HvJ 7 juli 2005, C-147/03, Jur 2005, p. I-5969.

64 Schwarz & Gootjes-Schwarz, HvJ 11 september 2007, C-76/05, Jur 2007, p. I-6849.

65 Bidar, r.o. 54.

66 Morgan & Bucher, HvJ 23 oktober 2007, C-11/06 en 12/06, Jur 2007, p. I-9161, r.o. 33, 34, 46.

67 Bressol e.a & Chaverot e.a. tegen de Regering van de Franse Gemeenschap, HvJ 13 april 2010, C-73/08. Dit arrest – in het verband van de genoemde string van jurisprudentie van het HvJ – is op rechtswetenschappelijke merites besproken door van Wageningen & Kwikkers in T.O.R.B. 2009-2010 en door hen in een snel veranderende beleidsmatige context geplaatst in A Space for the European Higher Education Area; The Guidance from the EU Court of Justice to the Member States. Higher Education Policy 2012 Vol 1 (nng).

Uit deze rechtspraak is af te leiden dat die deels het gevolg is van een impliciet, bijna onvermijdelijk, misverstand tussen de rechterlijke en de uitvoerende macht. Het Europese burgerschap is voor nationale parlementariërs een moeilijk te hanteren juridisch fenomeen.⁶⁸ Datzelfde geldt – in toenemende mate – voor de toepassing van het beginsel van non-discriminatie.

Het Hof is niet alleen uiterst terughoudend met het toestaan van financiële redenen voor beperkingen, maar ook ten aanzien van andere redenen. Directe discriminatie is verdragsrechtelijk verboden. Voor indirecte discriminatie laat het Hof nauwelijks ruimte. Nationaal bekostigingsrecht geldt voor nationale instellingen, maar niet ten nadele van studenten uit de EU. Het spookbeeld dat de nationale overheid dan bezwijkt onder de financiële lasten van Europese verplichtingen, imponeert het Hof niet. Dit bleek opnieuw uit de ijzersterke conclusie van Advocaat-Generaal Sharpston⁶⁹ en bijbehorend arrest van 13 april 2010: Bressol & Chaverot.⁷⁰ Het Hof wees al in Österreichische Gewerkschaftsbund⁷¹ op een rechtvaardigingsgrond voor indirecte discriminatie en werkt dit in Bressol/Chaverot uit in een achttal criteria. Dat maakt dit meest recente arrest, nadat in 2008 het Grondwettelijke Hof van België drie prejudiciële vragen had gesteld inzake de toegankelijkheid voor EU-studenten en mogelijkheden om die te beperken, enerverend. Het belang van de uitspraak wordt nog onderschat. Immers: als de idee is dat tegen tsunami's van studenten uit andere Lid-Staten dammen moeten worden opgeworpen,⁷² zal het Hof niet snel kunnen meegaan zonder het vrij verkeer van personen en artikel 18 WVEU geweld aan te doen. Het Hof breekt allerlei barrières in het hoger onderwijs af en werkt gestaag door aan integratie van de stelsels van hoger onderwijs van de Lid-Staten. Of een beroep op een onredelijke belasting van de Staatskas eerder mag worden gedaan door de verantwoord financieel beleid voerende landen, of eerder door Griekenland of Italië, is nog voor de theorie. De vraag is wel of de jurisprudentie stabiel blijft en de Europese solidariteit niet onder zodanige populistische druk komt dat open grenzen omvallen als dominostenen op *Domino-Day*.⁷³ Daarom is verontrustend dat het Belgische Grondwettelijk Hof al gebruik maakt van een minieme opening die het HvJ bood, overigens zonder de daarvoor door het HvJ geëiste harde statistische gegevens te hebben gekregen.⁷⁴ Kort gezegd sauveerde het Grondwettelijk Hof deels een beperkende maatregel om toestroom uit Frankrijk naar Wallonië tegen te gaan vanwege een (vermeend) belang voor de volksgezondheid en een verondersteld risico voor de kwaliteit van een

68 Van Wageningen & Kwikkers. Financiële grenzen aan de vierde dimensie van de Europese hogeronderwijsruimte. T.O.R.B. 2009 – 2010, nr. 5, mei/juni, p. 425-442.

69 Bressol & Chaverot, C-73/08, conclusie van AG Sharpston, 25 juni 2009.

70 Bressol & Chaverot, C-73/08, arrest van het Hof van Justitie, 13 april 2010.

71 Österreichische Gewerkschaftsbund, 30 november 2000, C-195/98, Jur I-10497 r.o. 40.

72 Vgl. Bressol & Chaverot, C-73/08, Conclusie van de AG, 25 juni 2009, pt. 110.

73 Van Wageningen & Kwikkers. Financiële grenzen aan de vierde dimensie van de Europese hogeronderwijsruimte. T.O.R.B. 2009 – 2010, nr 5, mei/juni, p. 438.

74 Arrest nr. 89/2011 van het Grondwettelijk Hof van 31 mei 2011, rolnummers 4034 en 4093, in zake de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het decreet van de Franse Gemeenschap van 16 juni 2006 tot regeling van het aantal studenten in sommige cursussen van de eerste cyclus van het hoger onderwijs, ingesteld door Nicolas Bressol e.a en Céline Chaverot e.a. Zie over deze zaak uitvoerig het artikel in de noot hieronder.

opleiding die vervolgens een volksgezondheidsrisico zou opleveren. Het HvJ vond het belang van de volksgezondheid een denkbaar excuus, maar in feite ging het hier om een puur financiële ratio van de bestreden beperkende maatregel die het Belgische Grondwettelijk Hof dekt. Het betoog van de regering van de Franse Gemeenschap en van het Belgische Hof zijn even curieus als dubieus.⁷⁵

Er worden dus ook Europeesrechtelijke eisen gesteld aan een financieringsmodel van een publieke dienst: onder andere dat dit non-discriminatoir is. Dit is af te leiden uit redeneringen die het Hof gebruikt: vooral aangevend wat allemaal niet mag en daarmee de beleidsruimte zo klein makend dat er geen alternatief meer is dan het toepassen van de grote Europese verworvenheden.⁷⁶ De Commissie stelde in Bressol & Chaverot dat zij de door de Belgische regering aangevoerde nationale risico's ernstig neemt, maar niet over alle gegevens beschikte om zich te kunnen uitspreken over de gegrondheid van de rechtvaardiging. Dat ontbreken van gegevens brak de Franse Gemeenschap op, maar die werd toch nog deels gered door de nationale rechter, zelfs zonder dat die gegevens geleverd werden.

Uit de lijn van jurisprudentie van het HvJ kunnen niet alleen de contouren van een stelsel van hoger onderwijs worden geschetst, maar ook de financiële grenzen van de Europese hogeronderwijsruimte. Het gaat om enerzijds de rechten van een individuele student en het beginsel van de Europese vrije markt zonder binnengrenzen, en anderzijds de nationale kaders voor een hoger onderwijsstelsel en, vooral, de financiering daarvan. In Bressol & Chaverot geeft het HvJ aan dat de financiële spankracht van een Lid-Staat geacht wordt zeer sterk te zijn, maar wellicht niet oneindig is. Andere gevolgen van vrije toegang tot hoger onderwijs tellen mee, maar hoe groot de nationale beleidsruimte na dit arrest is en welke wegen mogelijk zijn om er onderuit te komen, is moeilijk te duiden. Het HvJ heeft de speelruimte met de gegeven criteria minimaal gemaakt, maar met een 'evenredigheidscriterium' kunnen politici en beleidsmakers nog veel kanten op.⁷⁷ Dat de rechter ook alle kanten op kon, bleek eind mei 2011 bij het Belgische Grondwettelijk Hof. Dat was geen meevaller voor Europa.

1.5.5 EU-recht: marktwerking, mededinging, staatssteun en financiering⁷⁸

Een aloude vraag is in hoeverre (vooral toepassingsgericht) onderzoek door de EU verboden prijssubsidie is of concurrentievervalsing inhoudt. Vooral in het hbo is er vaak sprake van indirect gesubsidieerde consultancy waarbij lectoren zich soms meer voor geldverdienen lijken in te (moeten) schakelen dan voor betere kwaliteit van het onder-

⁷⁵ Zie Kwikkers/van Wageningen. A Space for the EHEA; The Guidance from the EU Court of Justice to the Member States. Higher Education Policy (te publiceren in 2012, Vol. 1), en Financiële grenzen aan de vierde dimensie van de Europese hogeronderwijsruimte. T.O.R.B. 2009–2010, nr. 5, p. 438–439, op basis van Bressol/Chaverot, r.o. 31–33, 41, 47, 48, 51, 63, 66, 69, 71–73, 75–78, 82, 77–79.

⁷⁶ Van Wageningen & Kwikkers. Financiële grenzen aan de vierde dimensie van de Europese hogeronderwijsruimte. T.O.R.B. 2009–2010, nr. 5, mei/juni, p. 439.

⁷⁷ Ibid, p. 441.

⁷⁸ Deze paragraaf borduurt door op Krachten en dimensies van Europees recht, hoofdstuk 10, par. 10.4–10.6, van Geldstromen en Beleidsruimte.

wijs (waarvoor zij zijn bedacht). In de lectoraten worden de functies ‘onderzoek’ en ‘adviesdienst’ niet zelden verward.⁷⁹ Universitaire hoogleraren kunnen er ‘in hun vrije tijd’ of desnoods via partners trouwens ook wat van.⁸⁰ Gezien kranten, radio en tv kijken, lijkt de ondernemende instelling⁸¹ soms meer holding van persoonlijke onderneminkjes van professoren en lectoren. De grenzen van het toelaatbare worden nadrukkelijk opgezocht en overschreden.⁸² Ter nuancering: de financiële druk en mentale is werkelijk enorm.

De EU maakt gebruik van bevoegdheden zoals het faciliteren van samenwerking tussen bedrijven door het toestaan van financiële afspraken over R&D.⁸³ Bedrijven moeten investeren in kennisontwikkeling, maar vaak zijn de kosten ervan te hoog voor één bedrijf. Als bedrijven aantonen dat zij dit gezamenlijk financieren, kunnen ze tijdelijk worden ontheven van kartelverboden (artikel 101 e.v. EU-verdrag). De nationale overheid kan dan toestemming krijgen om staatssteun te verlenen voor innovatie. Ratio: anders wordt de Lissabonse 3%-norm van het BBP nooit gehaald. De Commissie bewaakt dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun.⁸⁴

Geoorloofd is financiering van fundamenteel onderzoek. De eerste geldstroom valt buiten de Kaderregeling omdat het daarbij (nog) niet gaat om een economische activiteit (§ 3.1.1). Dit mag een Staat financieren. Daarvoor lopen ook Europese kaderprogramma's. Er zijn drie communautaire instrumenten van belang voor het financieren van onderzoek en innovatie (daarachter de bedragen tot 2013):

- Framework programme7 (FP7), met een budget van 53 miljard euro;
- Competitiveness and Innovation Framework programme (CIP), 3,6 miljard;
- Innovatiedeel Structuurfondsen en Cohesiefonds, 86 miljard.

Deze hebben, door een zekere overlap, samenhangende functies: FP7 is gericht op excellentie en (fundamenteel) onderzoek en het kleine CIP op financiering, innovatie en validatie. De Structuurfondsen zijn gericht op praktische innovatie in clusters (toepassing, infrastructuur, locale ontwikkelingen). De EU loodst zo veel onderzoeksgeld voor uitvinding, ontwikkeling, commercialisering en winstgaring naar universiteiten, maar lastig is

79 Louw, R.G. (2011). Het Nederlandse hoger onderwijsrecht, LUF, Leiden (diss.), p. 145. Het ISO wordt iets vriendelijker over de lector, maar de conclusie is onmiskenbaar dat hun potentie wordt onderbenut. Of wordt de functie gewoon overschat? Zie Willemijn Zwart (2011). Onderzoek als hefboom; hoe het hbo maximaal kan profiteren van lectoraten. HO-management 2011, nr 5, p. 10-13.

80 Zoals in 2011 weer eens bleek in de zaak van de gelauwerde decaan van de faculteit werktuigbouwkunde, maritieme techniek en technische materiaalwetenschappen van de TUDelft, die is betrokken bij belangenverstrengelende opdrachten aan zijn vrouw met een waarde van driekwart miljoen euro. Voor de TU werkte hij als chef bij Unilever voor deodorant AXE. Verklaart dit het luchtje? Zie: Decaan TU Delft gaat in de fout. Joep Dohmen, NRC-Handelsblad, 11 juni 2011, p. 11.

81 Rinnooy Kan, A.H.G e.a. (1987). Naar een ondernemende universiteit, Veen, Utrecht/Antwerpen; Kwijkers P.C. e.a. (1989). Samenwerking tussen bedrijf en onderwijsinstelling in de praktijk, Deventer, Van Loghum Slaterus.

82 Zie ook Conference papers and presentations of the European Association for Education Law and Policy, Commercialisation and Competition in Education, 20-21 November 2009, Antwerp, Belgium.

83 Zie Verordening (EG) 772/2004/Commissie, Pb L 123/11.

84 Zie artikel 107 e.v. EU-Verdrag. De Communautaire kaderregeling inzake staatsteun voor onderzoek & ontwikkeling & innovatie (Pb 2006, C323/1), biedt daarvoor een afwegingskader.

dat de verkrijging en verantwoording van EU-geld tijdrovend en ingewikkeld is en tenders lang niet altijd slagen. Bovendien betreft het altijd co-financiering; verkregen gelden moeten gematched worden met langjarig verplichten van eigen gelden.

Voor contractonderzoek, de derde geldstroom, moet wel een marktconforme prijs worden betaald. Als dat niet tegen marktprijs wordt uitgevoerd, verleent de Staat indirecte staatssteun via publieke middelen en dan gelden de criteria van de Kaderregeling wel. Dit geldt ook als de Staat de onderzoeksorganisatie een te hoge vergoeding geeft. Staatssteun mag bij marktfalen als er een stimulans voor innovatie van uitgaat. Dit is in de Kaderregeling niet scherp gedefinieerd, maar in ieder geval moet de schade aan de mededinging en het handelsverkeer kleiner zijn dan de waarschijnlijke voordelen door het verlenen van staatssteun (§1.2).

Nationaal beleid biedt echter geen bestendigheid als de financiering uit internationale bron (Kaderprogramma's en buitenlandse studenten) structureel wordt ingeboekt. Dat geldt ook voor inkomsten uit de derde geldstroom.

Wie marktfinanciering toepast, moet ook de vraag beantwoorden of het product een commerciële dienst is en of er een opdrachtgever is. Als er een opdracht van een derde is (ook als dat een overheid is) moet in principe een marktconforme prijs worden berekend, anders is er sprake van ongeoorloofde staatssteun. Bij aanbesteed onderzoek is wel duidelijk wie opdrachtgever en opdrachtnemer zijn en wat de opdracht is. Bij vrij onderzoek is dat moeilijker, evenals bij onderwijs. Is de student opdrachtgever? Is de opdrachtnemer de instelling of de student, of toch de betaler: de Staat? Is de student lid van een academische gemeenschap of een klant die rechten kan laten gelden zoals de afgifte van een diploma? Botweg gezegd: wie 'koopt' een opleiding of een diploma, en gaat het om een onderwijsinspanning of een resultaatsverbintenis? En hoe kan men dat laatste geval bijvoorbeeld een beroep op dwaling of niet-nakoming weerleggen? Welke positie heeft het Rijk dan in de rechtsverhouding tussen instelling en student?

In navolging van Sprengers⁸⁵ brengt ook Louw het hoger onderwijs onbewust dichter naar toepassing van EU-mededingingsrecht. Zij menen dat de Wet op de ondernemingsraden daar onverkort zou moeten gelden. Medezeggenschap van studenten zou moeten worden geregeld overeenkomstig de cliëntenraden in de zorgsector. Dit betekent dat aan studenten geen instemmingsrechten toekomen. Zo wordt volgens Louw de zelfstandigheid van de instelling vergroot waardoor zij haar positie op de internationale markt kan versterken.⁸⁶ Het gevolg is meer marktachtig hoger onderwijs. Het Rijk wil dat er hoog opgeleiden zijn, maar wat overblijft is een instelling die een complex samengestelde commerciële dienst biedt die van nature vooral inspanningsverplichtingen inhoudt: een juridisch mijnenveld.

85 Sprengers, L.C.J. Vergelijking geschillenregeling WMS en WOR, Wetgeving met dezelfde moeder, maar andere vaders. NTOR 2007, nr. 2, p. 83 – 101.

86 Louw, R.G. (2011), Het Nederlandse hoger onderwijsrecht, LUF, Leiden (diss.). Hoofdstuk 10 en meer bijzonder p. 455, 508, 590.

Voor de vraag of hoger onderwijs onder Europees mededingingsrecht valt, is ook van belang of er sprake is van een onderneming. Het Hof definieert een onderneming als ‘elke eenheid die een economische activiteit uitoefent ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd’.⁸⁷ Universiteiten en hogescholen zijn dus ondernemingen. Vervolgens is de vraag aan de orde of de onderneming ook een economische activiteit uitoefent. Daarvan is sprake indien diensten of goederen worden aangeboden op een bepaalde markt. Daarbij speelt volgens het Hof van Justitie het doel van de activiteit en de wettelijke context waarbinnen die activiteit is georganiseerd een belangrijke rol.⁸⁸ Een economische activiteit wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van concurrentie, het tegen betaling verrichten van een activiteit en het lopen van financieel risico.⁸⁹

Volgens de DG NMa is bepalend voor bekostigde instellingen dat zij niet voldoende commerciële speelruimte hebben om als onderneming in de zin van de Mededingingswet te worden aangemerkt. Op essentiële punten, zoals het bepalen van de prijs en het bepalen van hun eigen aanbod, ontbreekt het hogescholen onder de huidige regelgeving aan voldoende vrijheden die tot concurrentie kunnen leiden.⁹⁰ Anders is dit voor niet-bekostigde rechtspersonen voor hoger onderwijs en instellingen die buiten het WHW-bestel vallen. Zij hebben die speelruimte wel.

In de strenger doctrine van de Europese Commissie en het Hof kunnen ondernemingen wel of geen economische activiteit uitoefenen. Het uitgangspunt is dat alles economische activiteit is, tenzij. Dit tenzij bestaat uit de voorwaarden verwoord in twee gevoegde zaken uit 1993, Poucet en Pistre, over oneigenlijke concurrentie.⁹¹ De activiteit is ‘veilig’ (niet commercieel) als cumulatief:

- er een wettelijk kader bestaat dat;
- het algemeen belang van de Staat stipuleert en regelt;
- het bestuur van de instelling (voldoende) strikt regelt;
- een sterke publieke invloed omvat;
- weinig ruimte geeft voor beleidsontwikkeling en uitvoering door de instelling;
- en de niet-winstgerichtheid van de instelling stipuleert.

In de toelichting op de Dienstenrichtlijn⁹² vat de Europese Commissie de jurisprudentie van het HvJ samen. Belangrijk criterium om te bepalen of onderwijs een economische activiteit is en mededingingsrecht geldt, is dat de activiteit (niet de instelling (!) niet hoofdzakelijk uit de publieke middelen wordt gefinancierd.⁹³ Het is niet van belang of de afnemers ook financieel bijdragen.

87 Höfner, HvJ 23 april 1991, C-41/90, Jur 1991, I-1979, r.o. 21.

88 Poucet & Pistre, HvJ 17 februari 1993, C-159/91 en C-160/91. Jur 1993 p. I-637 r.o. 18.

89 Wiggers, Marc Ph. M. (2005) Het mededingingsrechtelijke ondernemingsbegrip in het hoger onderwijs. *Ars Aequi*, 2005, vol. 54:9, pp. 666–675, zie m.n. p. 668.

90 DG NMa, 21 december 2001 van niet-toepasselijkheid van artikel 34 van de Mededingingswet. (Hogescholen Alkmaar, Haarlem, Holland, Ichthus), nr. 2760.

91 Poucet & Pistre, HvJ 17 februari 1993, C-159/91 en C-160/91. Jur 1993 p. I-637.

92 Richtlijn 2006/123/EG, overweging 34.

93 Humbel, HvJ 27 september 1988, C263/86, Jur. 1988, p. 5365, r.o. 17–19; Wirth, HvJ 7 december 1993, C-109/92, Jur 1993, p. I-6447, r.o. 15.

De balans slaat echter door als het onderwijs geheel of grotendeels uit collegegelden wordt gedekt. In de UK is dit al aan de orde en door de combinatie van instellingscollegegeld en langstudeerboete betreft ook Nederland dit gevaarlijk onontgonnen terrein. De bedragen die de instellingen voor (onbekostigde) tweede studies vragen leiden onverbiddelijk tot de conclusie dat hier sprake is van marktactiviteit, maar ook van een economische machtspositie in de zin van het mededingingsrecht. Zien we de LSVb en het ISO binnenkort bij het Hof van Justitie in Luxemburg?

In het verlengde van het bovenstaande passen drie opmerkingen over het General Agreement on Trade in Services (GATS, 1995) in het kader van de World Trade Organization, over definities en bepalingen over dienstverlener, dienstverstrekker en de positie van instelling en student daarin. De EU is op grond van haar exclusieve handelsbevoegdheden op grond van het Verdrag, als enige gerechtigd is om WTO-onderhandelingen te voeren. Dit is echter juridisch niet te sporen met de exclusieve bevoegdheden van de Lid-Staten ten aanzien van onderwijs. Bovendien is het een onmogelijke opgave om de Lid-Staten hier (unaniem) op één lijn te krijgen. Werkelijke marktwerking in het ho-bestel, houdt een totale paradigmawisseling in. Elk land zou de controle over het onderwijs vrijwel volledig verliezen. Dit zou een totaal andere manier van beleidvoering vereisen. Publiek financieren van onderwijs zou uiterst complex en misschien zelfs onmogelijk worden. Sommigen zullen dit toejuichen, maar ik ontraad dit met de meeste klem.

Aan de internationale inbedding hangt dus veel – vaak onbekend vaak alleen nog potentieel – bekostigingsrecht. In nationaal bekostigingsrecht moet extra rekening worden gehouden met EU-recht als men – bewust of laconiek – met marktwerking experimenteert. Enkele ‘EU-metertjes’ zijn voor Nederland al een eind richting het rood gekropen. Voor onderwijs geldt dat de overheid die taak niet behartigt vanuit een economisch motief, maar als zij zich terugtrekt of de (financieel-juridische) relatie primair tussen instelling en student ligt, verliest onderwijs zijn door in het EU-recht beschermde status. Onderwijs is nu een niet-economische publieke taak, maar de grens wordt diffuus, met name in het ho. Steeds hogere collegegelden en langstudeerboetes brengen ons dicht bij controle van de Europese Commissie en regels over ongeoorloofde staatssteun, kartelvorming en misbruik van marktmacht. Als een Lid-Staat geen goed verhaal heeft, zal de Europese Commissie dit vertellen, en het HvJ zal de Commissie dan volgen. Dat is niet alleen financieel nadelig. Zover moet Nederland het ook om andere redenen niet laten komen.

2. Geldstromen

2.1 De taxonomie van geldstromen

Het onderscheid in eerste, tweede en derde geldstroom is gebruikelijk, maar niet geschikt om beleid of een bekostigingsmodel te ontwerpen. Zonder af te doen aan de ontmaskering van de mythe van dat onderscheid, in para 1.3, kan voor een goed begrip

van de besluitvorming over geld, beter eerst elke geldstroom – op microniveau – worden onderscheiden naar zijn bron en dan in 7 compartimenten:

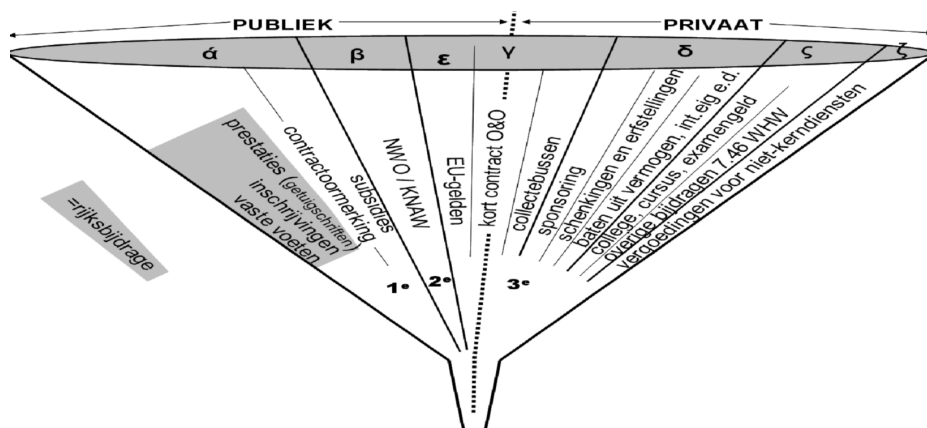
publiekrechtelijk



privaatrechtelijk

<i>Alfastroom</i>	Rijksbijdrage als basisfinanciering berekend aan de hand van een bekostigingsformule ter verdeling van een macrobudget, geormerkt overheidsgeld en andere doelsubsidies van overheden. Overheidssubsidies staan apart maar vallen in de alfastroom omdat de keus tussen toevoegen van middelen aan de lumpsum, oormerken binnen de lumpsum, of subsidie, beleidsjuridisch arbitrair is. Alfastroom is ook geld dat wordt verdeeld via agenten zoals AgenschapNL, of speciale, zelfs private, organisaties.
<i>Bètastream</i>	de tweede geldstroom: overheidsgeld dat 'beleidsrijk' via zelfstandige (bestuurs-)organen zoals NWO en KNAW wordt verdeeld.
<i>Gammastroom</i>	de oude derde geldstroom in enge zin: inkomsten uit contractonderwijs en -onderzoek in opdracht, inclusief de collectebusfondsen.
<i>Deltastroom</i>	autonome inkomsten uit 'eigen' vermogen zoals verkoop van onroerend goed, renteopbrengst, opbrengsten van beleggingen en uit intellectuele eigendomsrechten. Verder cadeautjes zoals sponsoring, <i>alumni pumping</i> en erfstellingen. Gemeenschappelijk kenmerk is dat het inkomsten zijn 'op eigen kracht' waar in beginsel geen onderwijs- en onderzoeksinspanning tegenover staat.
<i>Epsilonstream</i>	gelden uit EU-fondsen, -subsidies en -projecten. Deze vinden hun bron voornamelijk in kaderprogramma's zoals FP7. Het onderscheid met alfa en bètastream is niet alleen dat de Europese Unie beslist over deze gelden. De voorkeur van de EU voor cofinanciering maakt dat vaak een andere geldstroom hiermee moet samenvloeien.
<i>Zètastream</i>	inkomsten uit niet-kerndiensten: dienstverlening voor niet-WHW-taken, gebruik van voorzieningen die niet tot onderwijs en onderzoek horen, zoals restauratieve voorzieningen, sport- en reprovoorzieningen, parkeergelden, verhuur en detachering van personeel.
<i>Sigmastroom</i>	retributieachtige inkomsten van studenten: collegegelden, cursusgelden en overige eigen bijdragen ex artikel 7.46 WHW voor een beperkt toegestaan pakket extra voorzieningen.

Voor goed overzicht, ontwerp en debat is nog een scherper onderscheid nodig: te vatten in navolgende bekostigingswaaier die ook de aloude driedeling omvat:



Bekostigingswaaier. Een trechter van geldstromen

©TriasNet Consultants

2.2 Van bekostigingsdilemma's naar bekostigingsmodellen

Voorals sinds de bezuinigingsjaren '80 tracht de overheid door middel van beleidsrijk bekostigingsrecht allerlei 'te-problemen' op te lossen. De tegenstrijdigheden in dat beleid – de combinatie van allerlei doelstellingen – worden gespiegeld in de details van bekostigingsmodellen:

HO-probleem	Beleidsreacties (o.a.)
te weinig geld	verdeling van schaarste en taken
te weinig focus en massa	het vraagstuk van de ideale schaal
te weinig inhoudelijke prioriteitstelling	specialisatie, speerpunten
te weinig transparante 'onderwijsmarkt'	taakverdeling
te weinig concurrerend onderzoek	samenwerking
te veel uitval	rendementbeleid, harde knip
te weinig hoger opgeleiden	volgens sommigen nu wel genoeg
te veel (slecht) hoger opgeleiden	selectie, excellentie
te weinig doorstroming	maatwerk, doorstroomtrajecten, dualisering
te lange studieduur	rendementsbeleid, financiële sancties
te weinig onderwijskwaliteit	meer accreditatie en inspectie
te weinig innovatie	speerpunten, meer private investeringen
te weinig excellentie	selectie, differentiatie, excellentie-ambities
te weinig internationale orientatie	grenzen slechten
te lage private bijdragen	bezuinigingen, collegegeldverhoging
te weinig aansluiting op arbeidsmarkt	diversificatie, afstudeerrichtingen
te weinig inhoudelijke diversiteit	didactische en programmatische differentiatie
te weinig diversiteit in duur en niveau	associate, honours, double en joint degrees
te veel diversiteit	schaalvergroting, concentratie
te veel opleidingen ⁹⁴	minder opleidingen, wel diversiteit

94 Zoals recent bijvoorbeeld de overigens verworpen motie Schouten, TK 31 288, nr. 178.

De lijst past op de overkoepelende adagia van de nog vaak aangehaalde HOAK-nota: *toegankelijkheid, diversiteit en kwaliteit*,⁹⁵ maar laat ook zien dat de meerdimensionale problemen die bekostigingsmodellen trachten op te lossen, door houtje-touwtje-denken juist groter en complexer worden. Gesignaleerde problemen leiden vaak tot ‘grote’ beleidsinitiatieven die niet alleen een balans verstoren, maar ook excessen veroorzaken – denk aan zaken als de diploma-inflatie, uit de hand gelopen internationaliseringsprojecten, en het dossier Rekenschap. De balans van de redelijkheid moet dan met nieuw beleid (of sancties) worden hersteld.

De onderzoeksfinanciering in Nederland kenmerkt zich door heel veel geldstroompjes en bureaucratie via heel veel orgaantjes, en onderwijsbekostiging wordt gekenmerkt door het persen van heel veel – vaak tegenstrijdig – beleid in één model. Dit leidt tot een ingewikkeld, vaak met elkaar concurrerend, stelsel van prikkels en daaraan verbonden onvoorspelbare gedragseffecten. Die prikkels worden daarom vaak pervers genoemd. Kenmerk: de bijeffecten van op zichzelf goed bedoeld beleid veroorzaken problemen en excessen. Dat maakt de cirkel rond: er moet weer nieuw beleid worden bedacht: meestal “*anti-iets-beleid*”.

Bij het borgen van publieke belangen komen onvermijdelijk tegengestelde doelstellingen en opvattingen naar voren. De uitdaging voor ontwerpers van bekostigingsrecht is om die concurrerende doelen en belangen zorgvuldig en met een scherp oog voor toekomstige ontwikkelingen te verenigen. Zijn bachelors of masters nodig, academici of beroepsbeoefenaren, medici, juristen, ingenieurs, chemici, logistici, verplegers of onderwijzers. Moet de Staat dat beslissen of is het beter om dit over te laten aan de *wisdom of the crowds*. Ik denk dat laatste. Studenten kiezen beter dan beleidmakers en ze kunnen keuzes beter overzien en bijsturen. Die vaststelling impliceert nadruk op throughput- en vraagfinanciering en onderweging van input- en aanbodfinanciering.⁹⁶

Ieder land lost zijn sturingsdilemma’s op een andere manier op. De keuzes zijn sterk afhankelijk van ideologie, historie en actuele problemen en staan voortdurend ter discussie. *Sense, simplicity en stability* komen echter overal naar voren als belangrijke kenmerken van een goed bekostigingsmodel. Overdosering en niet-meetbare doelstellingen en gebrek aan transparante en onafhankelijke rationaliteit vormen de belangrijkste valkuilen. Voeg daaraan het gegeven toe dat de overheid via de bekostiging vooral instellingsbestuurders aanspreekt en niet het basisniveau (docenten, professoren, onderzoekers, studenten). Tussen de actoren functioneren echter mechanismen die de balans en een rationele besluitvorming verstoren: een typisch bestuursprobleem in alle (semi-)publieke sectoren.⁹⁷

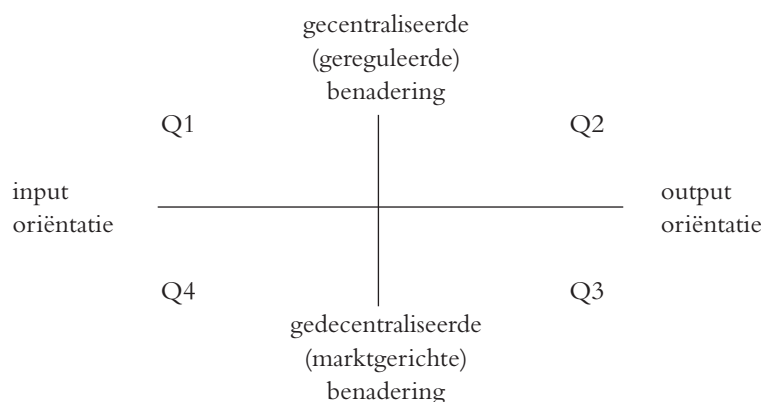
⁹⁵ Beleidsnota Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit. OCW 1985. TK 19 253, nrs. 1-2.

⁹⁶ Zie de bekostigingsrechtelijke definities in Geldstromen en Beleidsruimte op p. 62-66.

⁹⁷ Zie ook Geldstromen en Beleidsruimte, hoofdstuk 2.

De belangrijkste criteria die op grond van de WHW een rol spelen bij de beoordeling van de vraag of een opleiding voor bekostiging in aanmerking komt, zijn kwaliteit en macrodoelmatigheid. Autonomie en toegankelijkheid zijn naar de achtergrond verdrongen. Kwaliteit wordt gekeurd door de NVAO die bestaande opleidingen accrediteert en nieuwe opleidingen toetst. Accreditatie is *conditio sine qua non* voor bekostiging. Macrodoelmatigheid, beadviseerd door NVAO-onderhuurder CDHO, is de doelmatigheid van het onderwijsaanbod zoals bedoeld in de WHW: de financieel-economische doelmatigheid op landelijk niveau. De vraag is dan of de toevoeging aan het bestaande bekostigde aanbod wenselijk is gelet op de behoefte van de arbeidsmarkt en de spreiding van bestaand aanbod. Bijgevolg is de laatste tien jaar sluipenderwijs een centralistisch sturingsparadigma is ingevoerd; zonder dat de WHW op dat punt is gewijzigd, en – volgens alle bewindspersonen – nog steeds op basis van het HOAK/WHW-gedachtegoed.

Om bekostigingsmodellen te classificeren dient onderstaand kwadrant:⁹⁸



Q1: geplande, inputgeoriënteerde bekostiging via aanbieders;

Q2: prestatie-georiënteerde bekostiging van aanbieders;

Q3: doelgerichte, specifieke bekostiging op basis van afspraken tussen aanbieder en klant;

Q4: vraaggestuurde, input-georiënteerde bekostiging via klanten

De auteurs van Geldstromen en Beleidsruimte, waaronder de bedenkers van dit kwadrant, concludeerden in 2009 opnieuw dat Nederland van Q1 via Q2 opschoof naar Q3, maar een verdere beweging naar Q4 (open bestel en leerrechtenbekostiging) stokte.⁹⁹ Die weg lijkt echter in 2009 weer ingezet, mede door de achtereenvolgende financiële crises. Collegegeldverhoging biedt immers een gemakkelijk bezuinigingsoptie die tegelijk de liberale politiek van meer private financiering, de idee van kwaliteitsdifferentiatie en het rendementsdenken dient. De eerste algemene wet voor bekostiging luidt weliswaar “hoe beleidsrijker en/of veelvormiger een bekostigingsmodel is, des te onvoorspelbaarder

⁹⁸ Jongbloed, B. & Vossensteyn, H. (2005) Bekostiging en leerrechten. In: Kwikkers, P.C. et al. Evenwicht zonder Sturing. Den Haag, SDU, p. 221 ev.

⁹⁹ Geldstromen en Beleidsruimte, p. 50.

*de effecten, hoe onbestuurbaarder het systeem, des te ineffectiever andere instrumenten, en des te ongevoeliger het systeem voor beleidswijziging en veranderingen in de maatschappelijke context.”*¹⁰⁰ maar toch neigen politici (van links en rechts) om steeds naar ingewikkelder modellen, dus het volgende kwadrant, af te glijden.

2.3 Verschuivende gewichten en wankel evenwichten

Er is een dramatische verschuiving van de balans publieke – private financiering aan de gang. In een motie van VVD/CDA, ingediend tijdens een wetgevingsoverleg op 29 november 2010, wordt de regering zelfs verzocht om private investeringen in onderwijsvesting te stimuleren en de drempels ervoor – die er niet zijn – zo veel mogelijk weg te halen.¹⁰¹ Het is een internationale teneur. Bedrijven en studenten moeten meer aan het ho bijdragen om de schuldenlasten van overheden te lenigen. Het bedrijfsleven zal niet zo gemakkelijk tot meer investering in onderzoek in Nederland te bewegen zijn, laat staan te dwingen. Studenten zijn echter een veel gemakkelijker slachtoffer, al zoeken de beteren steeds vaker een goedkopere studieplaats, bijvoorbeeld in België en Duitsland, terwijl Engelse studenten meer in het al sterk verengeldste Nederlandse ho geïnteresseerd raken.¹⁰² Landen zullen zich daartegen moeten wapenen: een slecht vooruitzicht.¹⁰³

Teruggrijpend op de bekostigingswaaier op p. 35: de scheiding tussen privaat en publiek geld die in dit preadvies voor het begrip van modellen en besluitvorming – niet uit principe – voorop staat, loopt dwars door de component contractonderwijs en -onderzoek. Onderscheidende criteria zoals de wijze van verdeling (formule, tender, contract), de topografie ervan (besluitvormingsmethode, criteria en bevoegdheden) en het karakter van de beleidsruimte (specifiek doel), zijn in die waaier niet zichtbaar. Schuift de grens publiek-privaat naar links, dan komen – zoals in hoofdstuk 1 gezien – de EU en de kwalificatie als onderneming dichterbij, totdat de kritische grens wordt geacht te zijn overschreden. Of dat is gebeurd zal uiteindelijk wel de beslissing zijn van het Hof van Justitie in Luxemburg.

Naast de directe geldstromen vanuit de Staat (eerste en tweede geldstroom of alfa- en betastroom) en het contractonderwijs- en onderzoek (derde- of gammageldstroom), ontsnapt de sigmageldstroom – die via de studenten naar de instellingen loopt – vaak aan de aandacht. De studiefinanciering is daarvan deels de bron; het overige bestaat uit de eigen financiering van de studiekosten die aan de instelling worden betaald, los van het normale eigen levensonderhoud.¹⁰⁴ Die sigmastroom valt uiteen in wettelijk college-

¹⁰⁰ Ibid, p. 20.

¹⁰¹ TK 32 500 VIII, nr. 65.

¹⁰² Het aantal studenten uit het UK aan de RUG is in 2011 verviervoudigd ten opzichte van 2010; het aandeel buitenlandse studenten aan Nederlandse instellingen bedraagt ca. 50.000, dat is 10% van het totaal. Nederland is netto-importeur en behoort (nog) tot de aantrekkelijkste studielanden.

¹⁰³ Kwikkers, P.C. & van Wageningen, A.C. A Space for the European Higher Education Area. In: Higher Education Policy, 2012, Vol. 1 (nng).

¹⁰⁴ Voor een verfijnde taxonomie van de financieringsmix van de student zie Geldstromen en Beleidsruimte, p. 312; nader besproken door Van Wageningen/Kwikkers. Financiële grenzen aan de vierde dimensie van de Europese hogeronderwijsruimte, T.O.R.B. 2009 – 2010, nr. 5, op p. 436.

geld, instellingscollegegeld, en ('vrijwillige') 'overige bijdragen'.¹⁰⁵ Met alle vier elementen in deze alinea is wat mis.

Het wettelijk collegegeld wordt relatief steeds hoger en dat levert de politiek en de onderwijsbestuurders veel geld op. Van het instellingscollegegeld voor een tweede studie beginnen sommige politici zich af te vragen of instellingen dit niet te hoog opschroeven, tot 18x het wettelijke bedrag. Ook is hierover een rechtszaak aangespannen. De VVD-staatssecretaris is overigens niet van plan hierin te interveniëren.¹⁰⁶ Daar komt bij dat het Rijk in beginsel slechts één studie financiert, maar intussen zelf sinds een paar jaar alleen rijkstrainees aanneemt die twee studies hebben afgerond, zonder zich af te vragen of die studies niet zijn afgeraffeld).

Sluikfinanciering met 'overige bijdragen' ex artikel 7.50 WHW en 8.1.4 WEB, is in opmars. Dit betreft een spel met onduidelijkheden over wat instellingen aan de student additioneel in rekening mogen brengen enerzijds, en les- of onderwijsmateriaal waarvoor de rijksbijdrage dient te worden aangewend anderzijds. Die '*Sprokkelfinanciering*' betreft het moeilijk hanteerbare onderscheid tussen (ook noodzakelijke) zaken zoals verf, ingrediënten, gereedschappen, instrumenten, software, laboratoriumbenodigdheden e.d. en vrijwillige extra's zoals voor excursies, kopiëren, sportvoorzieningen e.d. Medezeggenschapsraden hebben hier een rol, maar zij laten die ook op dit onderwerp vaak liggen. Eenduidig beleid en transparante berekening van deze kosten ontbreekt veelal. Op grond van signalen van verschillende zijde is duidelijk dat dit niet om kleingeld gaat: ruw geschat wordt gemiddeld tussen 70 en 100% van het collegegeld, daarbovenop met sprokkelfinanciering binnengehaald, met uitzonderingen ver daarboven.¹⁰⁷

Eigen bijdragen worden inmiddels ook gevraagd voor wat ik '*Musselfinanciering*' noem. In het Groningse Mussel laptten ouders elk € 300 om te voorkomen dat klassen groter moesten worden. Ze betalen daarvan de deeltijdleerkracht die de school anders op die locatie zou inleveren. Een mooie actie van solidariteit? De minister lijkt het prachtig te vinden¹⁰⁸ maar ik meen dat het een zorgwekkend signaal is over de stand van de publieke verantwoordelijkheid voor de bekostiging van onderwijs in de breedte en diepte.

Het gaat verder. De Universiteit Leiden wilde in 2012 beperkt verhandelbare 3%obligaties met onbeperkte looptijd uitgeven om drie monumentale panden te onderhouden, zoals het bedrijfsleven investeringen financiert en landen schulden financieren, maar dan in een charitatieve opzet: onder alumni. Deze 'unibonds' zouden een fiscaal vriendelijke culturele

105 Zie de artikelen 7.45, 7.46 en 7.50 WHW. (NB: voor 1-9-2010 was huidig art. 7.50 art. 7.46).

106 TK, vergaderjaar 2010–2011, Aanhangsels 2580, 2767, 3418. Antwoorden op vragen van Klaver, Jadnanansing/De Rouwe en Van Dijk, en vergaderjaar 2011–2012, Aanhangsel 59, antwoorden op vragen van Lucas.

107 Hoe de hiervoor de WHW moet worden uitgelegd, geldt alleen al vanwege de wetshistorische parallellen mutatis mutandis ook in de WEB. Zie de uitlegbrieven van de minister uit 1989, 1994 en 2009 in rubriek 5.15 van de on-line WHW van de Sdu, en antwoorden op Kamervragen Aanhangsel 2010–2011, nrs. 2962, 2963, 2964 inzake het ROC Horizoncollege en Aanhangsel 2009–2010, nr. 2253 en 2008–2009, nr. 1306 inzake de Hotelschool van Hogeschool Zuyd, en Aanhangsel 2007–2008, nr. 1267 over doorberekening van studiekosten. Zie ook over de WEB: Vergaderjaar 2010–2011, Aanhangsels 2962, 2963 en 2964.

108 TK, vergaderjaar 2011–2012, Aanhangsel 80. Antwoorden op vragen van Smits.

belegging zijn. Zo lijkt dit vanuit financieel oogpunt goed gefundeerd. Politiek en beleidsmatig staan er echter vraagtekens bij deze vernieuwing die opnieuw op schuldenmakerij is gebaseerd. Leiden trok in oktober 2011 het plan weer in vanwege gebrek aan belangstelling en omdat de fiscale bevoordeling wegviel, maar het blijft een teken aan te wand.

De langstudeerboete in het ho is niets

anders dan een verhoging van de private bijdrage: een afgewentelde bezuiniging die de aanslag op het instellingsbudget moet verzachten. Die extra private bijdrage betekent echter niet dat de betaler meer invloed krijgt op de vraag of dat geld aan onderwijs wordt besteed – aan afgewogen verhouding tussen programmaonderdelen, zelfstudie, contacturen en begeleiding, of aantrekken en behouden van inspirerende staf-, en gastdocenten – en niet aan bureaucratische ‘studiebegeleiding’ zoals moeizame uitvoering van het iudicium abuendi (bsa), intakes etc, of aan overhead.

Ter vergelijking: analyse van credietbeoordelaar Moody's wijst uit dat de kosten van *tuition and fees* in de VS sinds 2000 zijn verdubbeld, sinds 1990 drie maal zo snel stegen als de kosten van wonen of de ‘general costs’ en twee maal zo snel als die van energie en die van gezondheid. Publieke universiteiten zijn nu 3,6 maal zo duur als in 1980, terwijl het gezinsinkomen gecorrigeerd voor inflatie nauwelijks toenam. Het volume van studieleningen is meer dan twee maal zo hoog als voor alle andere private leningen samen en bedragen meer dan 1 triljoen dollar. Hierdoor gingen al lokale banken failliet omdat de terugbetalingsverplichtingen niet konden worden nagekomen. Moody's voorspelt een volgende schulden crisis omdat de investering inclusief rentelasten, groter is dan de opbrengst van de opleiding. Het bezuinigingsprogramma in de VS verergert dit: er wordt met het akkoord tot ophoging van de toegestane staatsschuld 22 miljard op studieleningen bezuinigd (met name op de overname van rentelasten door de overheid). De voorspelling is dat de *middle class* zo uit het ho wordt geprijsd.¹⁰⁹ De cijfers en het beleid in Nederland wijzen op eenzelfde tendens.

Ondanks lessen uit het verleden waren het onverantwoordelijke politici die in vele landen de collectieve schuld zo lieten oplopen dat de wereld sinds 2008 in een permanente schulden crisis verkeert en speculanten de economische en politieke ontwikkelingen bepalen.¹¹⁰ De politiek herhaalt dit kunststukje op kosten van jonge mensen nu die – naast leningen voor echt private uitgaven zoals huizen, boten en auto's – quasi worden verplicht om schulden te maken. Steeds meer studenten lenen steeds hogere bedragen. Het Nibud waarschuwt dat studenten grip op hun geld moeten houden vanwege de gevolgen voor hun toekomstig budget, maar de vraag is hoe. De gemiddelde studieschuld van aflossers die in 2011 begonnen met afbetalen bedraagt € 14.657. Voor de nieuwe generatie – 25% leent – wordt dat zeker € 15.360. 21% van de afgestudeerde academici heeft een studieschuld van meer dan 20.000 euro.¹¹¹ De uiteindelijke schuld loopt nu al vaker op tot € 40.000. Uit Nibud-onderzoek blijkt dat 53% zijn lening een

109 Bronnen: Cristian DeRitis. Student Lending's Failing Grade. Moody's analytics, 2011, www.moody's.com. CNN 3 juni 2011. Science Guide.

110 De VS hebben een nationale schuld van meer dan 100% van het BBP; de EU27 meer dan 90%.

111 Bron: SEO Economisch Onderzoek.

last vindt en 59% liever minder had geleend. Dit gaat veel erger worden door hogere collegegelden, meer rendementsdruk, de langstudeermaatregelen, en het leenstelsel in de masterfase. Tevens wordt het ov-recht beperkt waardoor de schuld van langstudeerders stijgt. Weliswaar gaat de maximale aflossingstermijn van 15 naar 20 jaar, maar dat is een valkuil want langer schuld is meer rentelast. Bij een schuld van € 25.000 – daar komen we gemiddeld op uit – betekent dat een extra rentelast van ongeveer € 3000 per lenende student.¹¹² Gezonde financiering is dit niet. Het maakt ook dat het oude onderwerp leenaversie over enig tijd in grote hevigheid terugkomt, maar meer nog: deze vorm van leendwang is een maatschappelijk kwaad van de eerste orde. Voordat jonge mensen gediplomeerd voor het eerst de arbeidsmarkt, zitten zij al diep in de schulden. Wat voor mentaliteit kweekt dit? Met de VS als afschrikwekkend voorbeeld van de neergang van het breed toegankelijke publieke hoger onderwijs: welke weldenkende beleidsmaker kan hiervoor zijn?

Een leenstelsel voor studie ‘sociaal’ noemen: klinkt als ‘bedrog’. Die investering – dat is het niet voor iedereen – zou eigenlijk de verplichte dubbele waarschuwing moeten bevatten dat geld lenen geld kost en dat resultaten uit het verleden geen garantie geven voor de toekomst. Het leenstelsel dat zich ontwikkelt, is een asociaal leenstelsel. Het schuldenprobleem van landen – en van studenten – vraagt niet om neo-liberalistisch beleid, maar om oude moraal. Het asociaal leenstelsel vormt een nieuwe op schulden gebaseerde geldstroom: een bubble.

3. Een kleine historie van bekostigingsmodellen¹¹³

3.1 Declaraties en line items

Tot 1960 werden de Nederlandse universiteiten (rijksuniversiteiten waren toen functioneel gedecentraliseerde rijksdiensten) op declaratiebasis bekostigd. Dit gaf onbeperkte beleidsruimte voor de minister en afzonderlijke universiteiten. Er vond een ontwikkeling plaats van *line item* (elke besteding apart begroot en toegewezen) naar *block grant* (vrij te besteden totaalbedrag). Maar we zien ook dat de beleidsruimte voor de minister niet kleiner is geworden.

3.2 ATOOM en Piekaar-sleutels

Na 1960 was de bekostiging van de exploitatie direct gekoppeld aan het aantal ingeschreven studenten. De koppeling werd ambtelijk afgekaart in het zogenaamde ATOOM (Ambtelijk Technisch Overleg Over Middelenverdeling). Via student/staf-ratio's – voorgesteld door toenmalig OCW directeur-generaal Piekaar – werd gezorgd dat het aantal docentplaatsen gelijke tred hield met de toen al snel groeiende studentenaantallen. Die groei in plaatsen werd vertaald in extra budget per instelling, dat werd vastgelegd in een rijksbegrotingsartikel per instelling.

¹¹² Hoger Onderwijs Persbureau 22 augustus 2011, MdV.Science Guide 19 augustus 2011.

¹¹³ Mede ontleend aan Jongbloed en Vossensteyn, *Bekostiging en Leerrechten*, hoofdstuk 5 in: Kwikkers, Huisman, van Eijkern: *Evenwicht zonder Sturing*, SDU, Den Haag, 2005; Jongbloed / Gerritsen / Kwikkers: *Onderwijsbekostiging, interne allocatie en besturing*, hoofdstuk 5 in *Geldstromen en Beleidsruimte*, SDU, 2009; en B.W.A. Jongbloed & C.S. Salerno (2003), *De bekostiging van het universitaire onderwijs en onderzoek in Nederland; modellen, thema's en trends*. CHEPS, Enschede.

Iedere benoeming boven een bepaald rangniveau behoeft de instemming van het ministerie en hoogleraren werden benoemd bij KB. De universiteiten waren niet bevoegd om personele middelen aan te wenden in de materiële sfeer en omgekeerd: de veelbekritiseerde waterdichte schotten. Investerings in huisvesting werden door het rijk gedaan. Zo werden de uitgaven beheerst.

3.3 ITT

In 1978 werd het ITT-model (Intentionele Taakstelling en Toewijzing) ingevoerd. Belangrijke reden daarvoor was dat de minister een minder directe koppeling wenste tussen onderzoeksmiddelen en studentaantallen; die werd te duur. Begin jaren '70 mocht een universiteit voor elke 12 à 20 studenten meer (afhankelijk van het type studierichting) een extra personeelslid aanstellen. Het budget voor personeelslasten is dan niet alleen gebaseerd op studentaantallen, maar ook op een vaste voet: de nullast. Het variabel deel werd bepaald door het aantal onderwijsvragende studenten in plaats van door het totaal aantal ingeschrevenen (in die definitie worden bepaalde categorieën niet meegeteld). Het budget werd berekend door het aantal personeelsplaatsen op basis van de tevoren vastgestelde student/staf-ratio te vermenigvuldigen met het aantal onderwijsvragende studenten. Meer studenten leidden alleen tot groei in aantallen docenten als de instelling onder een bepaalde bandbreedte dreigde te zakken in de verhouding onderwijs: onderzoek. Van een volledige lumpsum was geen sprake: grote uitgaven en investeringen behoeften vooraf instemming van de minister. Hogescholen vielen onder de WVO. Zij werden in 1986 in het ho-bestel opgenomen en vallen sinds 1992 onder de WHW. Onder ingewijden waren de 'Pauluspotten' befaamd: een vorm van specifieke stimulering en beloning, genoemd naar de toenmalige plaatsvervangend-directeur van de directie hbo op het ministerie.

3.4 PGM

In 1983 is het Plaatsen-Geld-Model (PGM) ingevoerd. Dit kende een compartimentsgewijze opbouw, een koppeling aan een Overige-Lasten-Model en een Gemiddelde Personeelslasten Model. De compartimenten waren een onderwijsdeel met opslagen voor bestuur en beheer en basisonderzoek, en een compartiment voor nieuwe ontwikkeling (het A1 en A2-deel), een compartiment maatschappelijke dienstverlening (Am-deel) en een compartiment voorwaardelijk gefinancierd onderzoek (B-deel). Het was het eerste voorbeeld van formulefinanciering, dat uitging van meetbare prestaties en normstellingen. Later werd in het kader van de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid de bestedingsvrijheid voor de personeelsmix vergroot in die zin dat het ministerie geen goedkeuring meer hoefde te geven aan de benoeming van hoger gesalarieerd personeel (eerst boven schaal 12) en werd de Kroonbenoeming van hoogleraren afgeschaft. Voorts werden vanaf 1984 de revenuen uit contractonderwijs en -onderzoek niet meer op de rijksbijdrage mindering gebracht.

3.5 HOBK

In 1992 werd voor universiteiten een nieuw systeem ingevoerd: hogeronderwijs bekostiging (HOBK). Het HOBK-onderwijsdeel (23% van de middelen) werd op basis van twee grondslagen verdeeld: de aantallen ingeschreven studenten en de aantallen behaalde doctoraal diploma's. Elke ingeschreven student telde mee voor een periode die

maximaal gelijk was aan de normatieve cursusduur: langer ingeschreven studenten (!) werden niet meegeteld voor de berekening van de rijksbijdrage. Het aantal 'tellende' studenten werd vermenigvuldigd met de 'prijs' per student. Uiteindelijk werden twee prijzen, laag en hoog, gehanteerd en werd geen prijsonderscheid gemaakt tussen ingeschrevenen en diploma's. In PGM en HOBEEK werd de nadruk op het aantal diploma's gelegd. Prikkels om studenten te laten afstuderen werden versterkt door studenten alleen gedurende de normatieve studieduur mee te tellen. Al in 1985 is dit, bij het uitdenken van een nieuw model studiefinanciering, tot voodoo bestempeld: de instelling wordt geprikkeld om de student te laten afstuderen; de student wordt niet aangespoord om te studeren.¹¹⁴

3.6 STABEEK

HOBEEK werd in 1997 vervangen door STABEEK (stabiele bekostiging). De naam zegt het. De studentafhankelijkheid van het onderwijsdeel werd verlaagd van 80 naar 10%; het gewicht van diploma's werd verlaagd van 20 naar 10%. 80% werd een vast budget. De prijzen per student en per diploma werden navenant verlaagd.

3.7 Intermezzo

Parallel liep een proces van deregulering, ook onder druk van krimpemde budgetten: afschaffing van het Centraal Computer Artikel in 1989, geleidelijke afschaffing van de invloed op bouwinvesteringen van 1975 tot 1994, overheveling van de verantwoordelijkheid voor wachtgeld in 1992, en overheveling van de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden in de jaren '90. In het hbo vond vergelijkbare deregulering plaats, parallel aan de fusieoperaties vanaf 1985. Via gedifferentieerde student/staf-ratio's werd onderscheid gemaakt tussen de verschillende disciplines. In het kunstonderwijs werden maatarrangementen getroffen en de pabo kreeg een 'up'. Met name de OKF-operatie in 1993 markeert de nieuwe zelfstandigheid: hogescholen werden verplicht eigenaar van hun gebouwen en moesten daarvoor een bepaalde prijs betalen. Het geld daarvoor moesten zij lenen op de kapitaalmarkt en borgen bij het Waarborgfonds en in hun rijksbijdrage werd een rentecomponent opgenomen.

Zo evolueerden de partiële bekostigingsmodellen tot integrale modellen en vervolgens, uit geldnood, tot verdeelmodellen, en worden aanvullende middelen via collegegelden en contractactiviteiten verkregen. Taakbekostiging op basis van normstellingen wordt een verdeelsysteem van een vast macrobudget dat wordt vastgesteld via ambtelijke en politieke onderhandelingen tussen de ministeries van Financiën en OCW, en vervolgens wordt afgekaart met de Staten-Generaal.

3.8 PBM – PGM

De verdeelmodellen voor onderwijsbekostiging van hogescholen en universiteiten zijn vanaf 1992 weer grotere verschillen gaan vertonen. Sinds 1992, toen de collegegelden eigendom werden van de instellingen, dus niet langer onderdeel van de berekening van de rijksbijdrage, is het wo-model vaker veranderd, mede onder invloed van het bama-stelsel, terwijl dat voor het hbo vrijwel ongewijzigd bleef.

¹¹⁴ Peter Kwikkers. Studieloon naar Prestatie. Intermediair 1985, nr 13.

WO vanaf 2000 tot 2011

Prestatiebekostigingsmodel (PBM)

De onderwijscomponent van PBM onderscheidt drie onderdelen:

- een per universiteit gedifferentieerde vaste voet van 37% plus beleidsmatige toevoegingen, zoals voor vergroting van de capaciteit van medische opleidingen
- component eerstejaars van 13%, met twee bekostigingsniveaus, laag en hoog, in de verhouding 1 : 1,5;
- component diploma's van 50% met drie bekostigingsniveaus: laag (alfa/gamma), top (medisch) en hoog (rest), in de verhouding 1 : 1,5 : 3.

Invoering van de Bachelor-Master-structuur maakte aanpassing nodig, omdat er in plaats van één doctoraalgetuigschrift, een bachelor- en een masterdiploma kwamen. De prijsverhouding tussen bachelor- en masterdiploma is $2/3 : 1/3$ met uitzondering van medische beroepsopleidingen, waar die $2/5 : 3/5$ is. De som van de prijzen van het bachelor- en masterdiploma is gelijk aan dat van het doctoraal.

Een deel van de onderwijsbekostiging is naar voren gehaald (bachelordiploma).

Doordat de nieuwe structuur niet overal tegelijk is ingevoerd en door verschillen tussen feitelijke en nominale studieduur, trillen de financiële effecten van ingewikkelde verrekeningsafspraken om een budgettair neutrale overgang te bereiken nog tot 2016 na.

HBO van 1987 tot 2011

PGM-achtig

Het hbo-model lijkt op PGM dat het wo sinds 1983 kende. Naast een variabel deel genormeerde onderwijsvraag, is er een onderwijsopslag, bestaand uit een instellingsspecifiek en een generiek deel. De onderwijsvraag werd bepaald door het product van aantal ingeschrevenen en de onderwijsvraagfactor en het discipline-afhankelijk bekostigingsniveau. De onderwijsvraagfactor is een formule waarin uitvallers telden voor 1,35 onderwijsjaren en afstudeerders voor 4,5. Als een afstudeerder of uitvaller langer studeert dan de cursusduur, gaat de totale bijdrage voor die student over de jaren omlaag met ca. 250 euro per extra gestudeerd jaar.

In het instellingsspecifieke deel houdt de minister rekening met kwaliteit, kwetsbare opleidingen of bijzondere voorzieningen.

Doordat het hbo-model niet werd gewijzigd, was een oplossing nodig voor de collegegelden die na 1992 geen onderdeel van de rijksbijdrage meer zijn. De door 'langverblijvers' betaalde collegegelden worden negatief verdisconteerd, waardoor instellingen worden 'gestraft' voor studenten die langer dan 4,5 jaar verblijven en voor uitval na 1,35 jaar. Om dit disconto te vermijden moest de instelling studenten snel laten uitvallen of zorgen dat zij afstuderen. Zo is de kiem gelegd voor de 'bekostigingsfraude' die vooral in het hbo diepe wonden sloeg.

Voor universiteiten en hogescholen geldt dat alleen studenten meetellen die conform de artikelen 7.32-7.37 WHW zijn ingeschreven voor een bekostigde initiële opleiding: een opleiding die in het CROHO voorkomt. Vanaf begrotingsjaar 2009 (inschrijvingsjaar

2006/2007) tellen studenten uit niet-EER-landen die geen recht hebben op Nederlandse studiefinanciering niet meer mee. De instelling mag van hen het instellingstarief vragen, dat wel aanzienlijk hoger mag zijn dan het wettelijk tarief maar niet lager. Voor Surinaamse studenten geldt een gelijkstelling met Nederlandse studenten.

3.9 Model 2011: harmonisatie en lagere regelgeving

In het licht van de stelselontwikkeling is niet verrassend dat weer naar harmonisatie van de financiering van hogescholen en universiteiten is toegewerkt. Vanaf 1 januari 2011 geldt een nieuw uniform model dat ik Model 2011 doop. Het weer wat groter throughput-karakter ervan is om verstorende prikkels op het management van instellingen tegen te gaan. Alvorens daarop in te gaan eerst iets over de lagere regelgeving waarin het model is vertaald: hoofdstuk 4 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (UBWHW) – een amvb die op grond van artikel 2.6, vijfde lid, WHW aan de Staten-Generaal moet worden voorgehangen – en de Regeling financiën hoger onderwijs (RFHO): een ministeriele regeling.

Het UBWHW omvat het technisch administratieve raamwerk van de verdeelregels. Het onderscheidt in artikel 4.1 het door de wetgever beschikbaar gestelde budget (het macro-budget) vijf van elkaar afgeschotte compartimenten:¹¹⁵

- a. het onderwijsdeel wo;
- b. het onderwijsdeel hbo;
- c. het onderzoekdeel wo;
- d. het deel ontwerp en ontwikkeling hbo;
- e. het deel ondersteuning geneeskundig onderwijs en onderzoek.

Het UBWHW bevat in artikel 1 ruim twintig definitiebepalingen zoals van ‘student’ (die volgens het bekostigingsrecht veel beperkter is dan volgens de WHW, en ook heel anders dan volgens het dagelijkse spraakgebruik).

In hoofdstuk 4, afdeling 1, treffen we algemene bepalingen aan zoals over welke instellingen de bovengenoemde delen worden verdeeld, de aanlevering en correctie van bekostigingsgegevens, een controleprotocol voor accountants, overleg met de instellingen (artikelen 4.3 – 4.7 UBWHW).

Afdeling 2 bevat werkbegrippen en technische definities voor de berekening van de onderwijsdelen (studentgebonden financiering + onderwijsopslag), zoals van soorten opleiding, eerstejaars, inschrijvingsjaren, “bekostigde inschrijvingen”, “bekostigde graden” (tellende en niet-tellende afgestudeerden en uitvallers)¹¹⁶ en onderwijsopslag. Het begrip ‘onderwijsvraag’ wordt niet meer gehanteerd.

¹¹⁵ Voor gelden voor landbouwkundig onderwijs en onderzoek die via de begroting van het ministerie van EL&I wordt verdeeld, geldt dezelfde onderverdeling, maar dan zonder deel e.

¹¹⁶ Omdat volgens de wet alleen instellingen worden bekostigd moet bedoeld zijn: voor de berekening van de rijksbijdrage meetellende (eerste) inschrijvingen en graden.

Zo is een bekostigde inschrijving:¹¹⁷ *“Een in het CRIHO geregistreerde inschrijving voor een opleiding van eerste inschrijving van een student voor een bacheloropleiding inschrijving op de peildatum, indien het totaal aantal eerder bekostigde inschrijvingen voor bacheloropleidingen kleiner is dan de wettelijke studielast van de desbetreffende opleiding, gedeeld door 60”* (art. 4.8. UBWHW).

Een bekostigde graad is: *“Een in de peilperiode van 1 oktober tot en met 30 september (rechtmatig) verleende Bachelor- of Mastergraad”* (art. 4.9. UBWHW).

Artikel 4.10 UBWHW bepaalt vervolgens dat het aantal bekostigde inschrijvingen en graden voor de opleiding, het product is van de factor behorend bij het bekostigingsniveau van de desbetreffende opleiding en de optelsom van het aantal bekostigde inschrijvingen en het aantal bekostigde graden. Die vermenigvuldigingsfactoren (het bekostigingsniveau) worden vastgesteld bij de RFHO en kunnen verschillen voor wo en hbo en voor ba- en ma-opleidingen.

Dit is de studentgebonden financiering.

De onderwijsopslag is conform artikel 4.11 UBWHW het bedrag dat de minister in het verband van kwaliteit, kwetsbare opleidingen of bijzondere voorzieningen aan een universiteit of hogeschool kan toekennen uit het onderwijsdeel van de rijksbijdrage. Het wordt bij de RFHO vastgesteld. Resteert er dan nog steeds geld, dan wordt dat verdeeld volgens percentages die zijn vastgesteld in de RFHO.

Afdeling 3 regelt de berekening van de onderzoekdelen met een begrippenkader zoals van meetellende graden, promoties, onderzoekscholen, en de strategische onderzoek component (SOC) voor universiteiten. Voor het hbo gaat dit in artikel 4.24 met de vestiging van de rechtsgrond om bij ministeriele regeling een bedrag per instelling toe te kennen (via RAAK) en de rest te verdelen naar rato van het procentuele aandeel dat de hogeschool uit het onderwijsdeel hbo ontvangt.

Afdeling 4 bevat in de artikelen 4.25 tot en met 4.27 een set technische rekenregels over rente en afschrijvingen voor de verdeling van de rijksbijdrage die voor het medisch onderwijs en onderzoek via de universiteit naar het academisch ziekenhuis gaat. Afdeling 5 bevat dan nog drie overgangsrechtelijk bepalingen.

Belangrijk zijn Bijlagen 3 en 5 die bepalen welk van de drie bekostigingsniveaus aan de CROHO-opleidingscategorieën zijn gehecht, en welke uitzonderingen daarin zijn gemaakt, en Bijlagen 4 en 6 over de bama-compensatie.

Doordat alles boven en onder de streep wordt gewikt en gewogen, en budgettair van alles wordt geneutraliseerd, zijn – veel meer dan het model zelf – de getallen die in het model worden ingevuld bepalend voor de uitkomsten van de berekening van de rijksbijdragen. De bedragen, factoren en percentages worden ingevuld in een ministerieel

¹¹⁷ Geldt niet voor de OU.

besluit, een besluit van algemene strekking, de Regeling financiën hoger onderwijs.¹¹⁸ Die regeling, waarin ook het wettelijk collegegeld jaarlijks wordt vastgesteld en in Bijlagen financiële overzichtstabellen zijn te vinden, wordt meermaals per jaar bijgesteld en gecorrigeerd. De wettelijke basis voor de RFHO bieden artikel 2.6, eerste lid, WHW, en vervolgens artikel 4.5 UBWHW.¹¹⁹

4. Van model en praktijk

4.1 Algemeen

Geld bepaalt het reactievermogen en de reactiesnelheid van instellingen. Te weinig tast hun fundament aan; te veel kan leiden tot onbeheerst gedrag, gebrek aan prioriteiten en verkwisting. Het sturend vermogen van geld is groot en de overheid maakt daarvan ruim gebruik, niet alleen door het ontwerp van het bekostigingsmodel en het gebruik ervan. Buiten het model kunnen met kleine bedragen mensen binnen organisaties worden verleid om op nog kleinere bedragen te jagen.¹²⁰ Zij doen dan niet wat zij van nature, rationeel, zouden doen. Een instellingsbestuur moet dus goed doorddenken of het er ook op lange termijn verstandig aan doet om te reageren. Het kan juist van integer bestuur en continuïteit getuigen om niet te reageren op elke (financiële) prikkel of elk beleidsidee. Aan de andere kant is belangrijk dat de overheid de berekeningsmodellen voor de werkvloer transparant en narekenbaar maakt.

Regelgeving over hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, juist ook inzake bekostiging en financieringsbeleid, ligt met regelmaat op de schop. Dit schept nog meer onzekerheid en verkramping dan er al heerst en heeft vaak negatieve invloed op de kracht en krachtdadigheid van de instellingen. Onzekerheden over geldstromen vormen onderschatte risico's voor een hecht vierkant van goed bestuur, goed beleid, goed recht en goed onderwijs. Betrouwbaarheid en stabiliteit zijn, naast ingebouwde dynamiek, belangrijke vereisten voor ontwikkelen én geven van goed onderwijs, voor goed beleid en bestuur en voor intelligent management.

De noodzaak van nieuwe onderwijswetgeving of onderzoekbekostiging is vaak louter politiek gedefinieerd. Elke nieuwe minister mag een poging wagen; argumenten komen later. In discussies over bekostiging wordt vaak gehoord dat het oude model slechts is geworden en prikkels niet meer of averechts werken.

Verbeteren van financieringsarrangementen is een nobel streven, maar ook buitenaards moeilijk. Oude fouten worden opnieuw gemaakt en het ministerie plaatst zich daardoor vaak tegenover, in plaats van op gepaste afstand naast de instelling. Als Den Haag of Brus-

¹¹⁸ Zie de Losbladige Sdu-editie, rubriek 4.2.

¹¹⁹ Artikel 4.5 UBWHW luidt: De bedragen en verdelingen, vastgesteld op grond van de afdelingen 2, 3 en 4 van dit hoofdstuk, kunnen bij ministeriële regeling worden gewijzigd, voor zover wijzigingen in de onderdelen van de rijksbegroting die op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek betrekking hebben daartoe aanleiding geven.

¹²⁰ Zie ook Louw (diss. 2011) p. 159 en Geldstromen en Beleidsruimte.

sel aan een geldkraan draait, betekent dat evenmin dat bestuurders, docenten, onderzoekers of studenten zich er iets van aantrekken. Sturen gaat niet alleen van bovenaf en niet met geld alleen. Het onderwijsbestel kent veel zelfsturing en vele grillige beslissers. Hoe geld doorsijpelt van budgethouder naar uitvoerders, is dan ook sterk afhankelijk van de tussenlagen en de absorptiecapaciteit daarvan. *Tegendraadse effecten komen vooral op de interfaces tussen bestuurslagen en intermediairen voor. Daarvan zijn er te veel, mede veroorzaakt door een teveel aan geldstroompjes en beslissers daarover.*

Weldoordacht bekostigingsrecht vereist een masterplan en geen *muddling through*. Rechtmatig, doelmatig, niet-verspillend financieel beleid en beheer zijn in het maatschappelijk verkeer cruciaal; ook in het stelsel van onderwijs en onderzoek. Betrouwbaar en voorspelbaar beleid waarbinnen kwaliteit wordt geleverd en de beleidsruimte wordt geboden aan het niveau waar het werk wordt uitgevoerd, is basisvoorwaarde voor vernieuwende verbetering. In een parlementaire democratie en open markteconomie waarin welvaart en welzijn voorop staan, zijn goede afspraken zowel betamelijk als noodzakelijk. Wet- en regelgeving moeten de maatschappelijke afspraken over taken en verwachtingen bevestigen en de legitimiteit en legaliteit ervan borgen. Die vertaalslag van goede overheidsintenties, via wet- en regelgeving naar uitvoering ervan, is een extreem moeilijk werk.¹²¹

4.2 Model 2011

In december 2007 is het bekostigingsmodel op de rails gezet dat ik al ‘Model 2011’ noemde.¹²² Eerder hadden HBO-raad, VSNU, LSVb en ISO een akkoord getekend waarin de randvoorwaarden waren opgenomen.¹²³ Uitgangspunten van de Strategische agenda ‘Het Hoogste Goed’ daarvoor waren:¹²⁴

- kwaliteit, onderwijsinzet en prestaties vormen de basis voor de financiering;
- garantie van kwalitatief hoogwaardig en breed onderwijsaanbod;
- prikkels voor meer kwaliteit en kleinschaligheid binnen instellingen;
- meer invloed van de student op het onderwijstraject;
- geen onderscheid tussen wo en hbo.

In een algemeen overleg op 21 januari 2010 (TK 31288, nr. 86) ging de Tweede Kamer akkoord met een laatste aanpassing van de bekostigingssystematiek voor het hoger onderwijs per 1 januari 2011. De laatste weerstanden van de VSNU, die eerst uitstel wilde vanwege een doorwerkende complexe overgangsmaatregel uit 2002 in verband met de overgang naar de bachelor-masterstructuur, werden weggenomen. De Raad van State vond geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen, zodat de Ministerraad er op 18 juni 2010 de laatste klap op kon geven. Zo vervielen voor hogescholen en universiteiten de van elkaar verschillende bepalingen inzake de bekostiging

¹²¹ Geldstromen en Beleidsruimte, p. 13–15.

¹²² Kamerstuk 29 853 / 31 288 nr. 36 Vernieuwing financiering in het hoger onderwijs; brief van de minister van OCW van Den Haag, 6 december 2007.

¹²³ Bekostigingsakkoord hoger onderwijs van 22 oktober 2007; zie Sdu-losbladige WHW, rubriek 4.0.

¹²⁴ Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid, november 2007. TK 31 288 nr. 1.

voor onderwijs en wordt de rijksbijdrage onderwijs per instelling vanaf 2011 gebaseerd op:¹²⁵

- het aantal inschrijvingen¹²⁶ aan geaccrediteerde bachelor- en masteropleidingen binnen de nominale studieduur: voor 60%;
- het aantal bachelor- en mastergraden voor die opleidingen verleend: voor 20%;
- de instellingsspecifieke onderwijsopslag die deels zou kunnen gaan afhangen van extra onderwijskwaliteit en andere specifieke prestaties: voor 20%.

In plaats van een complexe telling van onderwijsvragende studenten (hbo) en eerstejaars (wo) wordt voor alle instellingen het aantal ingeschreven studenten gehanteerd om – meer dan het geval is in de huidige modellen – recht te doen aan de feitelijke onderwijs-inspanningen die instellingen leveren. Een belangrijk element is dat de afhankelijkheid van het aantal afgegeven getuigschriften kleiner wordt (meer throughput, minder output). Dit wordt beschouwd als een stimulans voor hoogwaardig onderwijs en goede studiebegeleiding die zijn gericht op afstuderen, want ook als de student studievertraging heeft opgelopen, is de diplomaopslag volledig beschikbaar. De prikkels om het behalen van getuigschriften te stimuleren zijn gemitigeerd doordat het aandeel van de diplomaopslag is verkleind. Zo wordt nauwer aangesloten bij de echte kostenplaats: de werkelijk studerende studenten.

Alleen de *ingeschreven student* telt mee die op de peildatum (30 september):¹²⁷

- *het volledige wettelijk collegegeld verschuldigd is; alleen de inschrijving eerste opleiding wordt meegeteld, waarbij geen sprake mag zijn van vrijstelling of vermindering van collegegeldverplichtingen;*
- *aan het woonplaatsvereiste voldoet;*
- *aan het nationaliteitsvereiste voldoet;*
- *bij inschrijving aan een bacheloropleiding nog geen graad was verleend;*
- *nog geen Mastergraad is verleend bij inschrijving aan de masteropleiding, met uitzondering van inschrijving voor opleidingen in onderwijs of gezondheidszorg, dit vanwege hun bijzonder belang;*
- *niet meer malen heeft meegeteld voor de bekostiging in het hoger onderwijs dan de studielast (EC) gedeeld door 60 van de bachelor- respectievelijk masteropleiding waaraan de student is ingeschreven.*

125 Wijzigingsbesluit van Uitvoeringsbesluit WHW 2008, 24 juli 2010, Stb. 2010, nr. 314, en de wijziging Regeling financiën hoger onderwijs, 4 augustus 2010, Stcrt. 2010, nr. 12621.

126 De staatssecretaris noemt dit haar brief van 8 juli 2010 (TK 31288, nr. 166) 'bekostigde inschrijvingen'. Dit is incorrect. Niet inschrijvingen, studenten, of (tweede) opleidingen worden bekostigd, maar instellingen. De aantallen en de kenmerken van studenten en de opleidingen zijn slechts gegevens waarop het rekenmodel "draait".

127 Men spreekt inmiddels zelfs officieel van 'bekostigde inschrijvingen', 'bekostigde graden' én zelfs al in de WHW zelf van 'bekostigde opleidingen'. Hoe beeldend ook: dit is niet correct, maar wel verwarrend. De instelling wordt bekostigd; een bepaalde inschrijving is slechts een parameter in het rekenmodel (of niet). In deze zin kan overigens wel gesproken worden van een nanomodel. Er wordt *de facto* op elke individuele student een bekostigingsbeslissing gezet. Bij de terugvorderingen in de 'bekostigingsfraude' verliep dat ook *de iure* zo: per inschrijving en CRIHO-nummer. Dit is echter in strijd met de wet.

De meetellende student is het wettelijk collegegeld verschuldigd (meer niet). Studenten kunnen een tweede opleiding (blijven) volgen en/of hun opleiding afmaken zonder dat daarvoor een hoger of extra collegegeld is verschuldigd, mits die opleiding voor afstuderen is begonnen. Dit is een uitvloeisel van het Bekostigingsakkoord 2007, al werd dit begin 2011 weer ter discussie gesteld. De in 2011 bedachte langstudeerdersmaatregel staat daarbuiten, want de ‘boete’ van 3.000 euro¹²⁸ valt onder het begrip ‘wettelijk collegegeld’.¹²⁹

Instellingen ontvangen geen rijksbijdrage vanwege het verzorgen van onderwijs aan een student die een tweede opleiding volgt na het verlenen van een graad van dezelfde soort. Hiermee beperkt de overheid haar financiële verantwoordelijkheid, behoudens genoemde uitzonderingen, tot één volledige opleiding (initiële Ba plus initiële Ma) per persoon.

De inschrijving telt een beperkt aantal jaar mee, rekening houdend met de nominale studieduur van de opleiding die de student volgt: elke 60 studiepunten telt als één jaar. De inschrijving telt dus als de student volgens het CRIHO niet langer dan de wettelijke studielast gedeeld door 60 is ingeschreven.¹³⁰

Een speciale uitzondering geldt voor de door de minister aangewezen hbo-masteropleidingen van artikel 7.3a, tweede lid, onder b. Die soort opleiding telt mee voor de berekening van de bekostiging; alle andere hbo-masters niet.

Er is sprake van een *bekostigde graad*¹³¹ als een student:

- *in de peilperiode een graad Bachelor of Master is verleend*,¹³²
- *het volledige collegegeld verschuldigd is,*
- *aan het woonplaatsvereiste voldoet,*
- *aan het nationaliteitsvereiste voldoet,*
- *nog geen graad was verleend bij inschrijving voor een bacheloropleiding,*
- *nog geen Mastergraad is verleend bij inschrijving bij een masteropleiding, met uitzondering van de CROHO-onderdelen onderwijs of gezondheidszorg.*

De graden die meetellen voor bekostiging, zijn de graden Bachelor en Master die zijn verleend aan ‘een inschrijving’ in de peilperiode, die aan de bekostigingsvoorwaarden voldoet, uitgezonderd de bepaling over de nominale studieduur. Als na het verstrijken van de nominale studieduur de inschrijving niet meer meetelt, heeft de instelling nog

¹²⁸ Zie Peter Kwikkers. Langerstudeerders en Kortetermijndenkers. Expertise 2011 nr. 2, p. 4-6; ook op www.lsvb.nl

¹²⁹ Zie Kamerstukken 32 618.

¹³⁰ Voor elke opleiding is in de WHW of het UBWHW 2008 de studielast in studiepunten bepaald.

¹³¹ Zie de noot bij de vorige opsomming.

¹³² De Associate Degree telt dus niet mee. Dat lijkt logisch omdat een Ad-programma deel uitmaakt van de bacheloropleiding en niet geldt als zelfstandig uitstroommoment. Neemt men de Ad en de overigens al lang achterhaalde idee dat de geleverde onderwijsinspanning wordt betaald echter ernstig – dat zeggen velen te willen en de door het minderheidskabinet Rutte voorgenomen ‘uitvoering van het rapport van de Commissie Veerman’ impliceert dat ook – dan is het systeemvreemd en niet te verantwoorden om de Ad-graden uit te sluiten van deze diploma-opslag.

wel recht op de diplomaopslag. Voor de diplomaopslag is niet meer van belang aan welke opleiding de student is afgestudeerd, en een graad verleend voor een parallel gevolgde (tweede) opleiding telt ook mee. Een graad wordt alleen bij het bepalen van de bekostigingsaantallen meegeteld als de student (ooit) voor die opleiding als ingeschrevene is meegeteld. Een graad verleend aan een extraneus telt dus nog steeds niet; evenmin als diens inschrijving. De graden Bachelor en Master wegen even zwaar.

De omvang van het bedrag per student of getuigschrift is afhankelijk van het bekostigingsniveau dat bij de opleiding hoort. Er zijn drie niveaus uitgaande van het CROHO-onderdeel waartoe de opleiding behoort. De bekostigingsniveaus zijn verhoudingsgetallen waarmee elke inschrijving of graad wordt vermenigvuldigd. Deze bekostigingsniveaus zijn gelijk voor wo en hbo, waarbij conform artikel 2 RFHO de ongewijzigde verhouding 1 : 1,28 : 1,5 (laag/hoog/top) geldt. Die prijsverhoudingen kunnen nooit volledig recht doen aan de echte kosten, maar vooral bij kleine en minder brede instellingen is belangrijk dat de reële kosten en kostenverhoudingen in de allocatie zijn terug te vinden. Bij brede instellingen zullen de echte kostenverhoudingen min of meer worden gerespecteerd in de interne allocatiesystematiek. Zij bezitten echter veel meer mogelijkheden om middelen te verschuiven via een intern reallocatiemechanisme tussen opleidingen. Hoe meer de prijsniveaus in het nationale model afwijken van de kostenverhoudingen op de werkvloer, hoe meer dat verdeelprobleem op het bordje ligt van het college van bestuur in zijn verhouding met organen zoals faculteitsdirecties en medezeggenschapsraden. Bij interne allocatieproblemen kan spanning optreden tussen – in perceptie of reël – ‘onderbekostigde’ en ‘overbekostigde’ opleidingen. De instelling die dat goed lukt, telt niet alleen geld maar ook haar zegeningen.

De onderwijsopslag, in bedragen en in percentages, die in eerste instantie zo wordt vastgesteld dat de instellingen budgettair neutraal overgaan van het ene model naar het andere, bestaat uit bedragen en opslagen op het variabele onderwijsdeel. In dit deel hebben kwaliteitscriteria, instellingsspecifieke bijzondere voorzieningen en kwetsbare opleidingen een plaats. Ook bijzondere toewijzingen uit het verleden, zoals de extra middelen voor de capaciteitsuitbreiding van de medische beroepsopleidingen en tal van andere beleidsmatige toevoegingen uit het verleden worden hierin opgenomen. Dit compartiment is dus een beleidsmatig rommelpotje, waar alle overheidsbeleid en resterende afwegingen om de deal sluitend te maken een fluide plaats kan krijgen. In 2016 wordt dit compartiment geëvalueerd maar de kans is reël dat de systematiek dan al weer is gewijzigd.¹³³

Ook in Model 2011 heeft het ministerie dus allerlei onderhandelingswaar om instellingen tot bepaald gedrag te bewegen ter zake van onderwijsaanbod, zwaartepunten, samenwerking en fusie. Een minpunt lijkt dat instellingen er nu iets minder direct belang bij hebben dat studenten goed kiezen, omdat het vanuit het oogpunt van bekostiging en effecten van langstudeercollegegeld, belangrijker is dat de student zich opnieuw inschrijft (tot maximaal de nominale studieduur) dan dat hij zijn getuigschrift haalt, maar dat zal

133 Toelichting Wijzigingsbesluit van Uitvoeringsbesluit WHW 2008, 24 juli 2010, Stb. 2010, nr. 314.

het gedrag van de docent niet wezenlijk gaan veranderen. Het voordeel is evident: er is minder reden om prestaties te majoreren.¹³⁴ Een bindend studieadvies is vanuit het oogpunt van maximalisatie van inkomsten eerder onvoordelig: m.i. een voordeel. Voor beoordeling van de mate van prikkelperversie: de aantallen inschrijvingen en de aantallen diploma's zijn communicerende vaten en zo is de onderwijsopslag een interessant fenomeen.

Dit model kent meer voetangels. Door zijn voorgeschiedenis in het CRIHO na te gaan en vast te stellen of hij voor studiefinanciering in aanmerking komt, moet worden bepaald of een student die al elders heeft gestudeerd voor bekostiging meetelt en alleen het wettelijk collegegeld hoeft te betalen of het instellingstarief verschuldigd is. Voor universiteiten was de overgangsproblematiek BaMa heikel. Afrekening kon alleen goed plaatsvinden met het oude model en dat loopt door totdat er geen oude doctoraalbullen meer worden uitgereikt. In 2007/08 waren er nog medische beroepsopleidingen, waar de BaMa-structuur nog niet was ingevoerd, zodat de laatste effecten pas tussen 2015 en 2020 volledig wegebden. Er waren dus opnieuw overgangsmaatregelen nodig:¹³⁵

- een budgettair-neutrale overgang per 2011, geijkt op 2010;
- die ijking wordt via een rekenmodel gecorrigeerd voor onbedoelde incidentele effecten zoals de overgangsmaatregel bama-structuur, en is uitgewerkt in de overgangsmaatregel dat als sprake is van negatief herverdeeffect, dit maximaal 5 jaar deels wordt gecompenseerd ten laste van de rijksbijdrage aan instellingen met positief herverdeeffect. Dit is vanwege 'het gedrag en het verloop van de parameters in het model': zoals effecten die zijn gerelateerd aan een 'inschrijvingendal' of een 'diplomapijk' in een bepaald jaar.
- de staatssecretaris spant zich ook in om nieuw geld dat aan het wo-budget wordt toegevoegd, in te zetten voor de financiële overgangsproblematiek van universiteiten en zal bezien hoe om te gaan met invoeringsvraagstukken zoals het nationaliteits- en woonplaatsvereiste.¹³⁶
- Instellingen ondervonden ook problemen met het meetellen van studenten die op de teldatum (30 september) in het buitenland verblijven in verband met stage of studie en zijn uitgeschreven, ook uit de Gemeentelijke Basis Administratie. Zij tellen dan niet mee voor de bekostiging, terwijl zij wel een deel van het jaar onderwijs volgen aan hun Nederlandse instelling.

¹³⁴ Geldstromen en beleidsruimte p. 85.

¹³⁵ Mede op basis van 'De BAMA bekostiging. Een objectivering van het feitencomplex rond de overgang van de bekostiging van het wetenschappelijk onderwijs naar bachelor- en masterdiploma's'; rapport van 14 september 2009, Deloitte Touche Tohamatsu.

¹³⁶ Dit houdt verband met een aanhangige zaak bij het Hof van Justitie die gaat over het zogenaamde '3 uit 6-woonplaatsvereiste'. De WSF2000 bepaalt dat studenten, willen zij aanspraak hebben op studiefinanciering voor een opleiding in het buitenland, gedurende ten minste drie van de voorafgaande zes jaar wettig in Nederland moeten hebben gewoond. De Europese Commissie acht dit in strijd met het Gemeenschapsrecht inzake het vrije verkeer en de heersende rechtspraak die bepalen dat migrerende werknemers en hun gezinsleden dezelfde sociale voordelen moeten genieten als nationale onderdanen. Het wachten is op de uitspraak van het Hof.

Ik noem dit ingewikkeld boekhoudkundig overgangsrecht om te illustreren hoe lastig het is om te grote budgettaire schokken bij de invoering van een ander rekenmodel te dempen. Het toont aan dat er veel gerekend en onderhandeld wordt, en dat het lang duurt voordat een nieuw model geheel is ingevoerd. Dat er dan erg veel correcties moeten plaatsvinden om een vorm van gematigde kwaliteitsbekostiging in te voeren, is evident. Het is voorspelbaar dat de kosten daarvan veel groter zullen zijn dan de hoogte van de kwaliteitsbonus: een reden om eens goed achter de oren te krabben voordat eraan wordt begonnen.

Het ministerie poogt al sinds 1992 om de verdeling van het onderzoeksgeld meer te baseren op zichtbare prestaties. Om daaraan vorm te geven is het compartiment onderzoekscholen ingevoerd. NWO mocht tot 45 miljoen euro aan toponderzoeksscholen verdelen. Daarnaast vond in 2006 en 2007 een kortdurend experiment plaats: de SMARTmix, waarbij de acquisitiekraft van instellingen bij NWO, EU en SENTER een rol speelde in de verdeling van 100 miljoen euro.

Omdat de eerste geldstroom voor onderzoek in Nederland vergeleken met andere landen relatief groot is, neigt de politiek soms om de eerste geldstroom weg te halen bij universiteiten om dat geld dan via de tweede geldstroom (NWO en KNAW) te laten verdelen. Dat kan afhankelijk van de aard van de universiteit nadelig uitpakken omdat de bestuurlijke krachten binnen NWO meer de *hard science* zijn toegedaan, waardoor met name alfa- en gammaonderzoek er bekaaid van afkomt. Dit leidde in 2010 tot een herenakkoord dat extra onderzoeksgeld in de eerste geldstroom voor alfa- en gammaonderzoek zou worden aangewend.

NWO en de EU betalen slechts een deel van de integrale kosten van onderzoek. Overheveling van de eerste naar de tweede geldstroom heeft dan tot gevolg dat een groter onderzoekdeel uit de eerste geldstroom met langjarige projecten wordt vastgelegd. Het bedrag dat wordt overgeheveld, moet bovendien gematched worden met de resterende eerste geldstroom voor 'vrij' onderzoek'. Dit is de reden dat universiteiten zich meestal tegen dergelijke overhevelingen verzetten.

Omdat het vinden van bekostigingsparameters voor de berekening van het onderzoekdeel van de eerste geldstroom nog moeilijker is dan voor de berekening van het onderwijsdeel, wordt een groot deel van de eerste geldstroom verdeeld op historische basis (de strategische overwegingen component of SOC) en een deel op basis van het aantal verleende Bachelor- en Mastergraden, het aantal promoties en certificaten, het aantal onderzoekscholen en toponderzoekscholen en (andere) strategische overwegingen. Daarnaast is er een rijksbijdrage aan hogescholen voor ontwerp en ontwikkeling (toegepast onderzoek).

Het aan het aantal 'bekostigde getuigschriften' gerelateerde onderzoekdeel wo is gefixeerd op 15% van het beschikbare geld voor de eerste geldstroom en kwam in 2011 uit op € 2.397 per graad. Er wordt onderscheid gemaakt naar getuigschriften en bekostigingsniveaus. De verhouding tussen de bekostigingsniveaus is identiek aan het onderwijs:

laag : hoog : top = 1 : 1,5 : 3, en een masterdiploma is twee keer zoveel waard als een bachelordiploma (artikel 4.20 UBWHW).

In het onderzoekdeel zijn de aantallen promoties en ontwerperscertificaten de tweede parameter (artikel 4.21 UBWHW). Voor 2009 varieerde deze van € 37.000 (alfa/gamma) tot € 74.000 (bèta, medisch, techniek) en er zat een maximum aan het totaal: hoe meer promoties, hoe lager het uitgekeerde bedrag. Vanaf 2009 geldt een uniforme promotieprijs die wordt vastgesteld in de RFHO, € 93.060 in 2011. Uit het onderzoekdeel wo ontvangt een universiteit per ontwerperscertificaat (voor technologisch ontwerper) een bedrag dat in 2011 uitkwam op € 77.550. Hiervoor wordt de t-2 systematiek toegepast: het gaat om promoties en certificaten die zijn uitgereikt in het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.

De minister stelt geen plafond voor dit compartiment: hoe meer promoties en certificaten, des te meer geld de universiteit krijgt. Dit geschiedt budgettair neutraal door een aanpassing van de bedragen in de strategische overwegingen component. In 2010 werd met deze prikkelbekostiging een record gebroken. 3.707 proefschriften zagen het licht, tegen 2.360 in 2000 en 2.977 in 2005. Het is een toename die bijna inflatoir klinkt.¹³⁷ Aangekondigde ombuigingen na 2011 zouden echter 3000 promotieplaatsen kosten,¹³⁸ hetgeen kan neerkomen op circa 20% minder promoties per jaar: dit zijn de niveaus van 2004-2005.

Op grond van artikel 4.22 UBWHW wordt het door de minister bepaalde deel van het onderzoekdeel wo voor onderzoekscholen en toponderzoekscholen verdeeld volgens de in een bijlage van de RFHO vastgestelde percentages.

De strategische overwegingen component van artikel 4.23 UBWHW omvat allereerst vaste bedragen die in een bijlage bij de RFHO zijn opgenomen.

Het bedrag dat uiteindelijk in het onderzoekdeel wo resteert wordt verdeeld volgens de percentages die de minister in een andere bijlage bij de RFHO vaststelt.

Als echter een universiteit volgens de minister onvoldoende rekening houdt met de prioriteit- en posterioriteitstelling van de wetenschapsgebieden in het Wetenschapsbudget van artikel 16a van de NWO-wet, vindt daarover overleg plaats en kan bij de RFHO door de minister van die verdeling worden afgeweken, zij het tot een maximum van 3% van de SOC om dat interventie-effect te dempen.

¹³⁷ Bron: Feiten en Cijfers VSNU: <http://www.vsnul.nl/web/show/id=89008/langid=43>

¹³⁸ In antwoord op vragen van Jadnanansing reageert de staatssecretaris tegen de achtergrond van het regeerakkoord om geen nieuwe Fes-middelen in te zetten voor R&D, omdat niet is gekozen voor specifieke subsidies maar voor generieke stimulering van R&D. Het aftrekbaarheidsplafond van Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk is verhoogd en de Vennootschapsbelasting verlaagd. Het effect van dit beleid op het aantal promoties wordt niet ontkend, maar ook niet bevestigd. Aanhangsel van de Handelingen TK 2010-2011, nr. 2703.

Artikel 4.24 UBWHW bepaalt dat de minister uit het compartiment ontwerp en ontwikkeling hbo aan een instelling een bedrag kan toekennen dat in een bijlage bij de RFHO wordt vastgesteld. In 2011 was dat in totaal een kleine 3,2 miljoen. Als er dan in dat compartiment nog geld over is wordt dat over de hogescholen verdeeld naar rato van de verdeling van het onderwijsdeel hbo.

De bijdragen aan de inmiddels ruim 300 lectorenposities in het hbo zijn na 2008 in de lumpsum opgenomen als duidelijk aanwijsbaar deel – ten bedrage van ongeveer 50 miljoen. De overige publieke onderzoeksbekostiging van het hbo bestaat uit subsidies ten bedrage van ongeveer € 25 miljoen per jaar – vanuit het RAAK-programma van het ministerie van OCW een regeling met een aantal subregelingen die wordt uitgevoerd door de Stichting Innovatie Alliantie om regionale innovatie en kennisuitwisseling tussen hbo en mkb te bevorderen, en de innovatievouchers waarvan het hbo ongeveer een derde deel incasseert (ca. € 10-15 miljoen in 2009). De huisvestingscomponent is opgegaan in het model.

4.3 Interne verdeelmodellen¹³⁹

Instellingen gebruiken zelf ook verdeelmodellen om de inkomsten te verdelen over faculteiten, opleidingen, onderzoek en diensten. Daarin spelen meestal dezelfde parameters een rol als in het ministeriële model, maar dan met *couleur locale*. Er zijn instellingen die het ministeriële model bijna op de cent volgen, waardoor afwegingsvraagstukken tussen college van bestuur en decentrale eenheden (schijnbaar) worden vermeden. Andere gebruiken de bestedingsvrijheid om eigen accent te leggen of bestedingsvrijheid door te vertalen naar het middenniveau. Het is dan de kunst om de interne prijs ongeveer gelijk te houden aan de externe prijs en rekening te houden met marginale kosten op centraal niveau. Ook zetten colleges geld opzij voor specifieke doelstellingen: als *seed-money*, voor bijzondere prestaties, bijzondere projecten, etc. Dit komt terecht bij de ontvanger en vormt zo een inbreuk op de bestedingsvrijheid van tussenliggende bestuursniveaus. De daarmee gemoeide middelen zijn niet groot, maar hebben vaak grote impact op de interne relaties (ten goede en ten kwade). Faculteiten hebben eveneens vaak een verdeelmodel voor onderwijs, maar de toewijzing voor onderzoek is vrij constant. In toenemende mate speelt bewezen kwaliteit daarbij een rol.

Als valkuilen voor interne verdeelmodellen gelden:¹⁴⁰

- het ontwerpen en hanteren van verdeelmechanismen is een moeilijke zaak;
- het gaat vaak om kleine bedragen waarvan herverdeling veel overhead vergt;
- gevolgen van herverdeling worden vaak oneerlijk gevonden (vooral door hen die niet behoren tot de ‘begunstigden’). Kan Letterkunde vergeleken worden met Geneeskunde? Waarom moeten de juristen opdraaien voor de tandartsen?
- als het instellingsmodel gebaseerd is op studentgerelateerde prestaties en het faculteitsmodel op onderwijsactiviteit, is dat een bron van problemen bij dalende aantallen studenten. Dat geldt ook voor onderzoeksprestaties;

¹³⁹ Ontleend aan Geldstromen en Beleidsruimte, paragrafen 5.3.3 en 5.4.

¹⁴⁰ Ontleend aan Geldstromen en Beleidsruimte, p. 111/112.

- onbalans in onderlinge dienstverlening: als men gebruik maakt van elkaars diensten moet het bedrag dat de leverancier claimt, gelijk zijn aan het bedrag dat de afnemer daarvoor wil betalen. Die grondslagen zijn meestal niet zichtbaar of berekenbaar; er wordt niet integraal geraamd en bepaalde kosten of activiteiten worden buiten de kostenbegroting gelaten zonder na te gaan of dat in dezelfde mate ook aan de batenkant gebeurt. Zo kunnen de instellingen ook niet de kostprijs van een opleiding berekenen om daarop hun kostendekkend collegegeld te baseren en wordt dus daarover geprocedeerd;
- een veronderstelde te goedkope of te dure personeelsmix ten opzichte van de feiten, foute inschatting van vacatureruimte en de invulling daarvan, gebruik van oude (en daarmee te lage) salaristabellen;
- onvoldoende oog voor het structurele kostenkarakter van toezeggingen die het gevolg zijn van incidentele baten;
- onfinancierbare prikkels: een personeelsbeleid met differentieel belonen van onderwijs- en onderzoekprestaties kan leiden tot een te dure personeelsmix en uiteindelijk tot onontkoombare reorganisatie;
- valse verwachtingen van beleid. Aan de kostenkant: “de materiële kosten kunnen wel worden gehalveerd”. Aan de batenkant: “met weinig extra inspanning kunnen wij onze inkomsten uit contractactiviteiten vervelvoudigen”;
- als manager en projectuitvoerder elkaar persoonlijk kennen, is dat vaak een belemmering voor afrekening bij onvoldoende resultaat.

Met elke bestuurslaag neemt zowel de omvang van het budget exponentieel af, als ook de mate van bestedingsvrijheid en het aantal vrijheden; vooral als de faculteit of afdeling er financieel minder goed voorstaat. Ook is er altijd een vorm van verplichte winkeling voor centraal georganiseerde diensten, zijn er maxima aan de bezetting van dure posities, en moeten grote contracten waaraan dito financiële belangen zijn verbonden, worden gefiatteerd door het college van bestuur.

Veel inkomstenstromen zijn gekoppeld aan een bepaald bestedingsdoel; zo dekken onderzoekssubsidies meestal niet de integrale kosten en daarom moet de budgethouder een deel van een andere (vaak de eerste) geldstroom aftappen. De interne verdeling komt dan tot stand via onderhandelingsprocessen en niet via het model. In de praktijk komen geschillen hierover niet vaak voor, omdat bestuurlijke massage zijn werk gedaan heeft of de ‘pijnlijkende’ partij de minderheid vormt. Het college van bestuur heeft dan wel het laatste woord, maar is afhankelijk van de medewerking van de organisatie om geld in nuttig werk om te zetten.

Goede persoonlijke verhoudingen en goede communicatiepatronen zijn dus belangrijk, maar onderhandelingsvaardigheid ook. Herhaald simulatieonderzoek naar intern onderhandelingsgedrag over (te klein) budget waarbij managers eigen en algemene doelelstellingen meekregen, toonde aan dat:¹⁴¹

141 Anderson, R. Waarom overheidsmanagers niet willen deugen, Overheidsmanagement, 2008 nr. 9.

- 95% alleen onderhandelt ten behoeve van doelstellingen van de eigen eenheid;
- 5% ook onderhandelt voor bepaalde (!) algemene organisatiebelangen;
- 93% zijn eigen claim majoreert;
- 8% de verborgen-bal-tactiek toepast (haalbare claims verpakt in onhaalbare);
- 14% salamtactieken hanteert;
- 17% emotionele tactieken hanteert;
- en maar liefst 39% onterecht een beroep op wet- en regelgeving doet.

In het licht van ons onderwerp, bekostigingsrecht, is dit laatste extra zorgelijk. Het valt niet mee om een instelling ‘WHW-proof’ te houden. Men moet dan de wet (niet alleen de WHW) kennen en begrijpen. Managers blijken echter weinig geïnteresseerd in doelen en claims anderen als die eigen doelstellingen niet raken. Inhoudelijke argumenten zijn dus in het algemeen niet belangrijk. Men kent elkaars standpunten en belangen wel en rekt stiekem op het juridisch onbenul van collega’s. Wel bleek dat als budgetdiscipline wordt beloofd met een hoger budget in een volgend jaar, het majoreren omslaat naar conservatief begroten. Dit gedrag van een *organisatie* is in lijn met onderzoek waaruit blijkt dat *individuen* worden gedreven door snelle winst en niet door lange termijn-perspectief.¹⁴²

Formulefinanciering beperkt terecht de mogelijkheden tot acties langs de zijlijn en achter de achterlijn. Bij incidentele toewijzingen echter, worden trucs uit de kast gehaald zoals overvragen, alleen het (eigen) groepsbelang zien of inspelen op emoties. Formulegebaseerde lumpsumbekostiging heeft voordelen vanwege transparantie, gelijke behandeling en lage transactiekosten. Dat geldt niet alleen in de relatie overheid-instelling, maar ook binnen instellingen. Het getrek aan het stuur door de sturingsdwang van bestuurders, wordt door de lumpsumbekostiging begrensd. Formulegebaseerde lumpsumbekostiging is dus terecht de dominante manier van allocatie. Nadeel is misschien dat de doorlooptijd van wenselijke veranderingen soms wat langer is (hoewel niet elk doel zich laat vangen in meetbare variabelen). Daar staat tegenover dat als een doel echt wenselijk is, verstandige instellingsbestuurders dat zelf al zullen nastreven. Projectfinanciering als alternatief kent veel nadelen indien duurzame ontwikkeling is beoogd. Dit alles geldt ook bij de verdeling van macrobudget voor onderwijs en onderzoek.

5. Prikkels, profijt, fraude en oneigenlijk gebruik

5.1 Bekostigings-, uitwonenden-, diploma- en kwaliteitsfraude

De afgelopen tien jaar zijn gemarkeerd door opmerkelijke incidenten die alle met bekostigingsbeleid en -recht te maken hebben. We naderen daarmee *en passant* ook het laatste geselecteerde onderwerp: kwaliteitsbekostiging.

Het begon eind 2001 met de bekostigingsfraude. Weliswaar bleken veel aantijgingen vermeend. Na een eerst verondersteld bedrag van meer dan 110 miljoen, werd 58 miljoen teruggevorderd van ROC, hogescholen en universiteiten en slaagde rond de helft

¹⁴² Prast, H. Een jaar uit het leven van een gevoelseconoom. Bert Bakker, 2007.

van die terugvorderingen uiteindelijk. De zaak leidde niettemin tot een exodus van bestuurders, tot regels die niet alleen badwater maar ook kind weggooiden, en tot lange tijd verstoorde verhoudingen binnen instellingen en tussen instellingen en overheid. Een aantal instellingen voelde zich verraden. Zij meenden het beleid van OCW, LNV en EZ uit te voeren, met name ten aanzien van korter maatwerk en flexibeler programmering, maar moesten opeens daarvoor zelf de rekening betalen. Ook Louw memoreert in dit verband dat instellingen en niet studenten worden bekostigd, naast andere ministeriele misvattingen. Hij concludeert hard dat de minister zijn eigen wet niet meer kent.^{143 144} De analyse van de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak in dit dossier stemt evenmin vrolijk over de algemene en specifieke wetskennis van onze hoogste bestuursrechter.¹⁴⁵ De minister kreeg vaker gelijk dan hij had. Met name de verengde definitie van (bekostigd) initieel onderwijs, de versmalde mogelijkheden voor samenwerking tussen instellingen en de beknotting van de mogelijkheden om het Nederlands hoger onderwijs – landelijk en flexibel – meer modulegewijs te verzorgen, doen instellingen en studenten nog steeds pijn.¹⁴⁶ De Afdeling Bestuursrechtspraak doet wel vaker meer aan politiek bestuur dan aan rechtspraak,¹⁴⁷ maar dit onderwerp biedt te veel voorbeelden van onjuiste rechtstoepassing die ernstig doen twijfelen¹⁴⁸ aan deze ‘betere’ vorm van administratief beroep nadat het befaamde Benthem-arrest van het EHRM een einde had gemaakt aan het Kroonberoep bij de Afdeling Geschillen van Bestuur.¹⁴⁹

De uitwonendenbeurs spoort de student aan om te doen alsof hij bij tante op kamers zit, terwijl hij nog braaf bij papa en mama woont. De uitwonendenfraude is met de ruwe schatting van 40-55 miljoen euro groter dan verwacht.¹⁵⁰ Hier is de oplossing simpel. Als deze aparte huursubsidie nodig is, kan die beter door de gemeente worden verstrekt die profiteert van het zijn van studentenstad en het gebruik gemakkelijker kan controleren. Misschien verbetert dan ook hun vaak erbarmelijk huisvestingsbeleid voor studenten. DUO kan dan volstaan met één normbedrag aan studiefinanciering zoals ook de Raad van State adviseerde. Dit type fraude is dan onmogelijk en veroorzaakt geen uitvoerings- en controlekosten. De regering slaat echter een andere koers in: Actieplan Misbruik Uitwonendenbeurs, nog uit november 2004,¹⁵¹ zeven jaar later gevolgd door

143 Louw, R.G. (2011). Het Nederlandse hoger onderwijsrecht, LUF, Leiden (diss.), p. 136.

144 Ik laat bespreking van de ook deels op gespannen voet met de wet staande “Notities Helderheid” (zie Losbladige/digitale WHW, SDU, rubrieken 4.1.6-4.1.8) buiten beschouwing. Zie o.a. Geldstromen en Beleidsruimte en Louw (diss.), p. 136/137, 143.

145 Zie Geldstromen en beleidsruimte, hoofdstuk 11, met name p. 262 – 296.

146 Geldstromen en beleidsruimte, p. 288-291.

147 Bijv. Damen, L.J.A. (2010). Lijdt de bestuursrechter aan finalitis? AA april 2010, p. 271-277 en Kortmann, C.A.J.M. (2009). Staatsrecht en raison d’Etat. Afscheidscollege 27 februari 2009, Kluwer.

148 Geldstromen en beleidsruimte p. 291-296; Louw meent zelfs dat het overweging verdient dat deze instellingen herziening vragen van de desbetreffende uitspraken (p. 135-138). Dit schijnt wel aan de orde te zijn geweest, maar de HBO-raad en sommige instellingsbestuurders durfden het niet aan om de daarvoor noodzakelijke gezamenlijke acties te gaan bespreken.

149 EHRM, 23 oktober 1985, AB 1986, 1; met noot Hirsch Ballin.

150 www.regering.nl op 28 februari 2011. Zie ook TK 24 724 nr. 95.

151 TK 24 724, nr. 88.

een fors pakket anti-fraudemaatregelen in reparatiewetgeving.¹⁵² Structureel verwacht de regering daarvan een opbrengst (inderdaad opbrengst) van 10 miljoen per jaar;¹⁵³ er res-teert dus nog een schadepost van ongeveer 35 miljoen.

De staatssecretaris is echter creatief. Hij legt uit dat dit probleem zou zijn opgelost met een volledig leenstelsel, want dan maakt het niet uit waar studenten wonen omdat alles wat zij lenen met rente moet worden terugbetaald. Dit is cynisch, want hij legt ook uit dat dezelfde hoogte van een beurs oneerlijk is tegenover uitwonende studenten, omdat die meer kosten hebben dan thuiswonenden.¹⁵⁴ Alsof dit niet geldt als alles moet worden geleend en met rente terugbetaald.

Van de ‘diplomafraude’ kan men zich nog lang afvragen of dit een *camelnose* is of een opgeblazen koffervis. De materiële kosten van de gewraakte handelwijze zijn voor de genoemde hogeschool enorm en de immateriële schade is onmetelijk. De schade voor het hele hoger onderwijs is eveneens immens, niet alleen vanwege het pakket controle-maatregelen dat additioneel toegepast gaat worden.

Bij Inholland gaat het om 99 diploma’s waarvan de bekostiging wordt teruggevorderd omdat de verlening onrechtmatig zou zijn geweest: 0,25 % van het totaal van ca. 35.000 studenten – met een totaal van 200 risicogericht onderzochte dossiers.¹⁵⁵ Van die 99 “onwaardige diploma’s” was 60% langstudeerder. Is de schade door het pakket zware generieke maatregelen en specifieke sancties disproportioneel, zoals ook bij de bekosti-gingsfraude? Als er al eensluidende criteria zijn voor het niveau van de afgestudeerde en de ‘onwaardigheid’ van een getuigsschrift: welke diploma’s zijn dan onwaardig en zelfs onrechtmatig verstrekt? Zijn die cijfers hogeschoolbreed en zelfs ook landelijk extra-poleerbaar? Op een actieve beroepsbevolking van ruim 7,3 miljoen en een percentage hoger opgeleiden van 33 (conservatief geschat want over dat percentage bestaat geen eenstemmigheid), komt een extrapolatie uit op tussen de 5,5 en 6,5 duizend ‘onwaar-dige’ Bachelors en Masters in Nederland. Een niet onaannemelijk aantal: circa 0,08% van de beroepsbevolking; minder dan het aantal gepimpte cv’s. Niet alleen is de verma-ledijde ‘zesjesmentaliteit’ actueel, maar ook het bij het onderwijs horende ‘genadezesje’. Hoorden we de politiek al vragen om afschaffing van de 6?

Interessant is dat toepassing van artikel 15.5 WHW bij de onwaardige diplomadiscussie niet aan de orde was. Dit artikel luidt:

152 Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het treffen van diverse maatregelen ter bestrijding van het ten onrechte ontvangen van uitwonendenbeurs, TK 32 770.

153 TK 32 710 VIII, nr. 7. Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2010; Lijst van vragen en antwoorden; antwoord 77.

154 TK 32 770 nr. 4 en nr. 6. Nota naar aanleiding van het verslag. Wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het treffen van diverse maatregelen ter bestrijding van het ten onrechte ontvangen van de uitwonendenbeurs.

155 Brief van de staatssecretaris van OCW, TK 31 288, nr. 167, p. 3-4.

“Degene die aan een in de bijlage van deze wet opgenomen instelling meewerkt aan het afgeven van een getuigschrift zonder dat ten aanzien van degene die het desbetreffende examen of onderzoek met goed gevolg heeft afgelegd onderscheidenlijk heeft ondergaan, door het instellingsbestuur is verklaard dat het getuigschrift kan worden afgegeven, wordt gestraft met geldboete van de derde categorie.”

De ‘degene’ kan naar mijn oordeel ook een rechtspersoon zijn, al indiceert de wettekst anders. Op deze overtreding staat een maximale boete van € 7.600. De staatssecretaris zoekt het echter in de sanctie van artikel 2.9, derde lid en/of 15.1 WHW, en (wegens de lex specialisregel incorrect) in de Awb-subsidietitel.

Niet alleen in het hbo heeft de diplomakwestie pennen en autoriteiten in beweging gebracht. Bij Inholland ging het in essentie om gratis punten voor langstudeerders: het was niet direct gericht op binnenhalen van wat diplomabekostiging, maar op het probleem van een aantal erglangstudeerders. Dat dit zo ten koste zou gaan van de waarde van het diploma van andere studenten, en van de reputatie van de hogeschool, was niet in het hoofd opgekomen. Daarnaast ging het om een aantal afstudeerwerken waarvan de NVAO-commissie Dunnewijk later vaststelde dat die niet aan de hbo-inhoudeisen zouden voldoen. Correcte begeleiding en becijfering van tentamens en scripties is echter een probleem van heel andere orde. Dat wordt niet opgelost met landelijke toetsen en eindtermen en evenmin door dubbele NVAO-visitatie tijdens een lopende accreditatie-termijn.

Ook ROC De Landstede in Zwolle heeft in 2011 ten onrechte een aantal diploma’s uitgereikt, zo bleek na ‘signalen’.¹⁵⁶ Leerlingen kregen een diploma zonder stage te hebben gelopen. Een regionaal dagblad meldde dat er te weinig stageplaatsen waren, waarop werd besloten vrijstelling te geven zonder een alternatief programma aan te bieden. Een bestuurslid verdedigde zich met de uitlating dat de toezegging over vrijstelling was gedaan door een docent en moest worden gekozen uit twee kwaden: de studenten toch nog op stage sturen, of hen een diploma verstrekken, wetend dat dit in strijd was met de wet. Omdat het bestuur vreesde dat de school in het eerste geval aansprakelijk zou kunnen worden gesteld, is het tweede gekozen. Zij zou dat opnieuw zo doen, maar niettemin is betrokken docent ontslagen. Als dit alles waar is, is het gedrag van dit ROC-bestuur niet alleen onbegrijpelijk, maar ook buitengewoon laakbaar.

Niemand zal volhouden dat een accreditatie- of toezichtmodel voorkomt dat men incidenteel door de mazen van visitatiecommissie, Inspectie en NVAO glipt. Wanneer kwalitatieve prestaties financieel worden gehonoreerd, ontstaat echter een grote druk om kwaliteit toegedicht te krijgen, al was het maar manipuleren van subjectieve gegevens of manipulatie van beoordelaars. Als men excellentie vraagt, krijgt men excellentie, maar men bedenke

¹⁵⁶ De Stentor, 4 juni 2011. Diplomafraude bij Landstede, door Raymond Korse. Landstede, Onderzoek kwaliteit examinering naar aanleiding van een signaal. Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, november 2010. Volgens de Inspectie hebben op 1 juni 2011 11 opleidingen een zeer zwakke onderwijskwaliteit en 70 onvoldoende examenkwaliteit. In 2011 zijn 2 examenlicenties ingetrokken. Voor de relatieve omvang: op 1 oktober 2010 telde het mbo 11.169 bekostigde opleidingen, 549.919 studenten en 69 instellingen. Er is dus ook in het mbo nog veel te controleren.

dat er van de tien excellente ondernemingen van Peters en Waterman al een paar jaar later weinig over was. Het blijkt dat de beste succesfactor het vermijden van domme fouten is en dat het beste is om beleid niet te baseren op één doctrine, maar op gezond verstand.¹⁵⁷

Wat voor bedrijven geldt, zal ook voor overheden gelden, en dus ook voor de financiering van universiteiten en hogescholen. Nog een waarschuwing voor hypes zien we bij Nokia dat van 2009 tot 2010 het marktaandeel ziet terugvallen van 44 naar 27%. Nederland zou het de hemel in geprezen Finse ho-model moeten overnemen; maar dat Finse model is het Nokia-model.

Als 10-20% excellent moet zijn, zal er ook 20-30% achteraan het peloton bungelen. En iedereen heeft wel eens een genadezesje gekregen. Dit hoort bij het onderwijs en was nooit aanleiding om “Twijfel Aan De Waarde Van Het Diploma” te koppen. Wat juist zorg baart is dat maar liefst 43% procent van alle behaalde cijfers in het Amerikaanse hoger onderwijs een ‘top grade A’ is. Onderzoek toont aan dat dit het gevolg is van bewuste cijferinflatie met het oog op de ontwikkeling op de arbeidsmarkt. “*The best grade achievable for students has also become the most common one.*”¹⁵⁸ We moeten waarschijnlijk spreken van een internationale trend.

Excellentie- en Kwaliteitsfraude liggen als volgende schandaal in het verschiet en lijken onontkoombaar onder een regiem van kwaliteitsbekostiging. Een voorbode hiervan is het aantal (zelfbenoemde) excellentieprogramma's. Dat steeg in 10 jaar van 0 tot 100. De ambities zijn dat minimaal 5-10% van de studenten eraan zou moeten deelnemen, en er zijn instellingen genoteerd die dat streven tot 20 à 25% wilden opdraaien. De hype rond excellentie materialiseert zich in velerlei vorm en strekt zich al uit lang voordat de poorten van de universiteit of hogeschool in zicht komen. Omdat de aanandrang om kwaliteitsbekostiging in het ho in te voeren zo groot is, het geloof in eigen excellentie nog groter, en de illusies idem dito, vereist deze sombere voorspelling nog wat nadere adstructie.

5.2 Prikkelbekostiging is prikkelrecht

Rechtsregels zijn er in vele soorten en voor vele doeleinden: resultaat, bescherming, sturing, antifraude, stimulering, borging, enzovoort. Ook bekostigingsprikkel zijn vervat in regels, evenals het bekostigingsmodel zelf. Zij functioneren precies zoals rechtsregels en moeten dus als zodanig worden ontworpen en geanalyseerd. Maar als er geld in het spel is, komt er een bijzonderheid bij. Als er profijt is te behalen of beginselen van ‘prestatiebeloning’ worden toegepast, komen daar ook lieden op af die het met eerlijkheid, rechtvaardigheid of algemeen belang minder nauw nemen. Bekostigingsfraude, diploma-fraude, *diploma mills*, studiefinancieringsfraude, en wetenschapsplagiaat zijn ook daarom blikvangende issues in onderwijs en de wetenschap.

¹⁵⁷ Peters, Tom, Waterman, Robert H. (1982). *In search of excellence*. HarperBusiness; Chapman, Merrill R. (2003). *In search of stupidity: over twenty years of high tech marketing disasters*, 2nd edition, Apress; Collins, Jim. (2001) *Good to great, why some companies make the leap ... and others don't*, Random House Business; Collins, Jim. (2009) *How the mighty fall: and why some companies never give in*. Random House Business.

¹⁵⁸ Bron: Science Guide 1 augustus 2011.

Met eerlijke mensen hoeft het recht doorgaans weinig rekening te houden en zo moet het bekostigingsrecht ook bescherming bieden tegen onrecht en misbruik. Dit recht ontwerpen is meer een kunst, een talent, dan een op de Academie voor Wetgeving te leren technisch-trucje. Het vergt kennis van en ervaring in het veld, gevoel en voorspelend vermogen ten aanzien van de effecten van de ontworpen regels en, vooral, boerenverstand en ... het vermogen tot slecht denken.

De wijze waarop ‘*incentives*’ (prikkels) in bekostigingsmodellen zijn geïncorporeerd is wezenlijk. Docenten, onderzoekers en studenten zijn professionals die werken in een omgeving waarin zij worden uitgedaagd door een combinatie van passie, vrijheid, regels en prikkels. Overprikkeling zal bij deze deugdzame personen leiden tot allergische reacties; verkeerde prikkels tot ongewenst gedrag.¹⁵⁹ Gevolgen en neveneffecten van prikkels zijn vaak onvoorspelbaar; de effecten van de optelsom van prikkels al helemaal. Het ontbreekt aan inzicht in al die verborgen, inherente of kunstmatige *driving forces*. Er kan gerekend worden op tegenkrachten die eerlijke mensen kunnen en durven bieden; maar juist hun tegenkracht boet in een geprikkeld systeem aan betrouwbaarheid in. Dat echter ook het bestuurlijk evenwicht is verstoord is bijvoorbeeld zichtbaar in de gedeeltelijke ontmanteling van de medezeggenschap bij universiteiten en hogescholen en de aversie tegen student-assessoren in colleges van bestuur.¹⁶⁰

Er zijn veel redenen om met prikkels zeer spaarzaam te zijn. De vragen zijn vooral:

- *Welke additionele prikkels zijn nog nodig?*
- *Van welke soort die moeten zijn?*
- *Hoe krachtig moeten zij zijn?*
- *In welke richting moeten die prikkelen?*
- *Welke dosering is optimaal in positieve zin en minimaal in negatieve zin?*
- *Hoe beïnvloedt een additionele prikkel de optelsom van prikkels.*

5.3 Van prestatiebekostiging naar kwaliteitsbekostiging?

Met een instellingsspecifieke onderwijsopslag zou de rijksbijdrage voor de onderwijsstaak deels moeten worden gerelateerd aan de onderwijskwaliteit die wordt geleverd. De Commissie Kwaliteit en Bekostiging – de commissie-Sorgdrager – kreeg van kabinet Balkenende IV opdracht om een verkenning uit te voeren voor het inbouwen van kwaliteitsaspecten in het model. Aanleiding waren een advies van de Onderwijsraad¹⁶¹ en de motie Zijlstra/Besselink¹⁶² die verzocht om in een nieuw bekostigingsmodel kwaliteitsaspecten op te nemen om te komen tot hogere basiskwaliteit, meer excellentie en betere internationale positie: “om het hoger onderwijs naar een hoger niveau te tillen, doordat het instellingen dwingt zich niet alleen te richten op aantallen studenten en snelheid van afstuderen, maar ook op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs.”¹⁶³ In 2006 was in de Tweede Kamer al voorgesteld om aantoonbare extra kwaliteit van opleidingen te belonen.¹⁶⁴

159 Zie onderzoek van Hanna Ahrendt en Philip Zimbardo. Slechte stelsels leiden tot slecht gedrag.

160 Zie bijv. Kwikkers (2010). Weten wij raad van toezicht? Thema 2010, 3 (p. 51–60) en 4 (p.14–19).

161 Onderwijsraad (2007). Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs? Den Haag.

162 TK 31 288, nr. 15.

163 Verslag van een schriftelijk overleg, 25 november 2010, TK 31 288, nr. 136, pg. 2.

164 TK 30 387, nr. 79; motie Visser/Slob.

De Onderwijsraad stelde voor om als basis van prestatiebekostiging de excellentiescores te gebruiken die bij de accreditatie kunnen worden toegekend voor ‘kwaliteit en opleidingsniveau docent’ en ‘gerealiseerde eindniveau student’. De Commissie-Sorgdrager adviseerde een proef, maar minister Plasterk liet al voor de publicatie van het rapport van die commissie weten daarvan af te zien, ondanks dat hij in oktober 2008 nog aan de Tweede Kamer schreef: *“De commissie is van mening dat een financiële beloning voor extra kwaliteit van opleidingen, met ruimte voor eigen invulling door instellingen en gekoppeld aan de accreditatieprocedure, een extra kwaliteitsimpuls aan het hoger onderwijs kan geven. De verwachting is dat het stimuleren van extra kwaliteit ook de bredere basiskwaliteit ten goede zal komen.”*¹⁶⁵ Plasterks beleidsreactie op 2 december 2008 omvatte het voorstel om prikkels te introduceren voor ‘kwaliteit na de poort’. Hij achtte het voorstel van de commissie te beperkt omdat de motie Zijlstra/Besselink naast excellentie ook hogere basiskwaliteit op het oog had, en het commissievoorstel alleen betrekking had op excellente opleidingen. Daarvoor bestond al het Sirius Programma. Het voorstel Sorgdrager had daarom volgens Plasterk weinig meerwaarde en er konden averechtse effecten op het visitatie- en accreditatieproces door optreden.¹⁶⁶

Met ‘kwaliteit na de poort’ duidde de minister aan dat moest worden ingespeeld op de talenten van studenten vanaf het moment dat zij zich aanmelden. Hij stelde voor om prijzen uit te reiken voor zaken als studiekeuzegesprekken, sortering na de poort binnen de opleiding, brede bachelors (breed eerste jaar, daarna differentiatie), individuele begeleiding, topdocenten en verbeterde doorstroom mbo-hbo: een opzet met nominaties, aanmoedigingsprijzen, en een jury; niet als belangrijk bekostigingsinstrument gezien, maar als ‘extraatje’. Een ‘prijzjesgala’ waarin gevaren van subjectiviteit en van nanosturing op de loer liggen, kan niet bedoeld zijn als langetermijnvisie en bestendig beleid, maar – zo stelden de auteurs van Geldstromen en Beleidsruimte – een substantiële prijs van 1 miljoen extra geld, zou wel een zinvolle blijk van waardering voor toegevoegde waarde kunnen zijn: en goed voor het vernieuwingsdebat en positieve publiciteit.

De minister durfde het niet aan om de indicatoren voor bewezen kwaliteit – de visitatieoordelen – te gebruiken als grondslag voor bekostiging. Had hij gelijk of de commissie-Sorgdrager? Die laatste vond dat ‘het’ kan; niet dat het gemakkelijk is; niet dat het moet, niet dat we het zouden moeten willen. Zij adviseerde om met een relatief gering bedrag van 10 à 20 miljoen euro te beginnen. Zij onderstreepte dat het voorgestelde systeem ruimte geeft aan instellingen om een eigen invulling te geven aan extra kwaliteit, in de verwachting dat, naast een financiële beloning, de aandacht voor extra kwaliteit en de openbaarheid van de beoordelingen op zichzelf al een kwaliteitsverhogend effect teweegbrengt. Zij adviseerde om de extra beloning te koppelen aan het door de NVAO bevestigde eindoordeel ‘excellent’ dat door de visitatiecommissie aan een opleiding kan worden gegeven. De NVAO definieert excellent als ‘ver uitstijgend boven de basiskwaliteit en een voorbeeld voor opleidingen uit hetzelfde of een aansluitend domein’. De commissie vond dit voldoende betrouwbaar om als grondslag voor bekostigingsbeslissin-

165 TK 31 288, nr. 41.

166 TK 31 288, nr. 48.

gen te dienen en stelde voor om dan het rekenbedrag per ingeschreven student gedurende de hele accreditatieperiode van zes jaar te verhogen.

Ernstig nadeel van kwaliteitsbekostiging is dat – gegeven het vastliggende macrobudget – opleidingen van goede kwaliteit relatief minder geld krijgen, en opleidingen van voldoende kwaliteit weinig kans om goed te worden. Dat is zo als de these wordt aangehangen dat meer geld de opleiding altijd beter maakt. Maar dat kan de these niet zijn; zeker niet van regeringspartijen die stellen dat ook met hun financiële beleid een stabiele plek in de top 5 van meest competitieve kenniseconomieën haalbaar is. Het te verdelen macrobudget voor hoger onderwijs stijgt niet mee met de kwaliteitsbonus. Die moet worden betaald uit een verlaging van de prijs per student aan ‘gewone opleidingen’. Het invoeringslokkertje is dat op onderwijs minder wordt bezuinigd dan op andere beleids terreinen, want nieuw geld zal de minister van Financiën niet beschikbaar maken. Beleidmakers moeten zich realiseren dat de hele instelling het mogelijk maakt dat een eenheid excelleert. Instellingen moeten daarom goed nadenken wat effecten zijn op hun totale geldstroom en de voor iedereen levensbelangrijke collegiale academische samenwerking. Aan de kwaliteit van een gevisiteerde opleiding dragen ook anderen bij, vaak in (inter)nationale netwerken. Die samenwerking moet blijven lonen en betekent dat de risico’s van kwaliteitsbekostiging, zoals na-ijver en (andere) negatieve gevolgen op interne verdeelmodellen, moeten worden afgedekt.

Small money is big trouble. Kwaliteitsbekostiging houdt in dat voor een klein bedrag extra, de accreditatiecriteria moeten worden verzwaaard en aangevuld en het bekostigingsmodel sterk wordt gecompliceerd. De objectieve rechtszekerheid – die bij kwaliteitsbeoordeling van nature al onder druk staat – is dan niet meer geborgd. Als accreditatie een kwaliteitskeurmerk van enige zuiverheid moet zijn, is het noodzakelijk om de rol van de NVAO als kwaliteitsbeoordelaar te scheiden van die van het ministerie als bekostigende instantie. Dat betekent ook dat de Inspectie tot terughoudendheid moet worden verplicht. De nieuwe WOT doet echter het tegenovergestelde. NVAO noch Inspectie moeten (ook niet indirect) aan de knoppen van het bekostigingsmodel draaien: dat perverteert de zuiverheid van de beoordeling en beoordelingsproces van zowel vakbroeders als toezichthouders.

De opleidingen en instellingen worden door heel verschillende visitatiecommissies bezocht en beoordeeld. Dientengevolge wordt een baaierd van verschillende normen vanuit tientallen disciplines, alle met de NVAO-criteria in de hand, op hen losgelaten. Zo biedt de samenstelling van de visitatiecommissies geen enkele borg voor een redelijke beoordelingsgelijkheid: in de bèta- en medische wereld vindt men elkaar veel eerder erg goed dan in de wereld van de alfa- en gammadisciplines, maar het zal ook niet zo zijn dat de *visiting peers* hun vakgenoten een extra bonus zullen ontzeggen als zij de opleiding “gewoon goed” vinden. Een dergelijke appendix aan het accreditatiestelsel impliceert dus tevens dat de verbeterfunctie van visitaties – reeds sterk afgekalfd – geheel verdwijnt. Advies over de opleiding verhoudt zich niet met de beoordeling van de vraag of deze überhaupt geld krijgt en of dat ietsje meer mag zijn.¹⁶⁷

167 Geldstromen en Beleidsruimte p. 87 e.v. Accreditatie en Kwaliteitzorg, p. 220.

Degene die meent dat toch internationale rankings bruikbaar zijn als parameter in het verdeelmodel bedenke dit. Met rankings en de criteria daarachter – althans de weging daarvan – is zoveel mis dat het te ver gaat om hier nader op in te gaan.¹⁶⁸ Één actueel voorbeeld. Een motief voor grote fusies is de reputatie van instellingen. Ze zullen stijgen op de internationale ranglijsten zoals van Sjanghai Jiao Tong en Times Higher Education, die in meer of mindere mate omvangevoelig zijn en waarin je met een Nobelprijs-winnaar al stijgt. Als de ranking een rol speelt in het verdeelmodel, betekent dit een verborgen prikkel op fuseren. Dat levert een groter deel van de koek op, maar verpaupert andere instellingen die echter niet minder goed zijn geworden (evenmin als dat de fusie-partners beter werden). Ook zij worden tot fusie gedwongen. Uit ander onderzoek weten we dat in het bedrijfsleven circa 75% van de fusies mislukt.

De vraag kan worden gesteld waarom kwaliteitsbekostiging bij onderzoek – de toekenning van programmabekostiging uit de tweede geldstroom – kennelijk wel kan. Een antwoord is dat de kwaliteit van onderzoek eenduidiger, eerlijker en met minder doch concreter criteria is te beoordelen door *peers*, dan de kwaliteit van een opleiding. Dat laatste gebeurt aan de hand van vele (didactische) smaken over wat goed onderwijs is en welke criteria zouden moeten gelden.

Eventueel extra geld moet natuurlijk vooral direct ten goede moet komen aan de excellent presterende opleiding, anders resteert slechts het zoveelste compartimentje in het bekostigingsmodel. Maar er zijn vaak meer disciplines die onderwijs aan een opleiding ‘leveren’ en daarom ook beloond moeten worden.¹⁶⁹ Dit vereist dus heel ingewikkelde regels voor een eerlijke interne allocatie, terwijl de verdeling van de modelmatig berekende rijksbijdrage onderdeel is van de lumpsum, waarvoor het college van bestuur het prerogatief heeft. De commissie-Sorgdrager meende echter dat met de kosten die een instelling moet maken om tot de excellente prestatie te komen, al in de bekostiging rekening wordt gehouden via een bedrag per student en een onderwijsopslag. Het extra geld hoeft dus in haar optiek niet per se terecht te komen bij de excellent presterenden: de instelling mag zelf beslissen wat ze met een financiële beloning doet: inzetten om de opleiding op dat hoge niveau te houden, investeren in andere opleidingen om ook deze hoger niveau te krijgen, expanderen in het buitenland, bonussen uitkeren, enzovoort.

Prestatiebekostiging betekent dat er winnaars en verliezers zijn. Om die naar redelijke maatstaven aan te wijzen zijn een bureaucratische overhead en juridische bescherming nodig die velen werk verschaffen en velen van het werk houden. Kwaliteitscriteria werken immers als rechtsnormen die echter in rechte ontoetsbaar zijn en hooguit omvallen als er sprake is van formidabele vormfouten.¹⁷⁰

De vraag moet ook worden gesteld of de hoogte van de variabele bekostiging de geconstateerde excellentie in stand houdt. Het zou immers niet zozeer moeten gaan om belonen voor het verleden, maar om het handhaven van die topkwaliteit. Het door

168 Accreditatie en Kwaliteitszorg, met name p. 18, 59–62 en 231–234.

169 Geldstromen en Beleidsruimte, p. 90.

170 Kwikkers, Van Damme, Douma, Accreditatie in het hoger onderwijs. Sdu Uitgevers 2003, p. 197.

Sorgdrager genoemde startbedrag van 10 à 20 miljoen euro is minder dan 1% van de totale bekostiging. Daarvan moeten de uitvoeringskosten worden afgetrokken. Om een substantieel effect te bereiken, is dit veel te weinig. Nu sinds 2011 bovendien sprake is van een accreditatiemethode met volle of beperkte (na de instellingstoets) opleidings-toetsing, en van mogelijke intrekking van accreditatie en tussentijdse beoordelingen, is deze soort kwaliteitsbekostiging dit niet alleen uiterst arbitrair en rechtsongelijk, maar ook wetsystematisch niet meer maakbaar.

De Tweede Kamer vond in 2009 dat de bekostiging nog steeds teveel op basiskwaliteit is gericht en drong aan op 'iets structureels in de bekostiging om de kwaliteit op te vijze-len'. De daartoe strekkende motie was ondertekend door VVD, PvdA, PVV en D66.¹⁷¹ Zij constateren "*dat meetbare resultaatindicatoren veelal ontbreken, indicatoren voor kwaliteit en excellentie geen duidelijkheid geven over de ambities van de regering, terwijl de regering kwaliteit wel als speerpunt heeft bestempeld en verzoeken de regering om snel heldere en meetbare indica-toren voor kwaliteit en excellentie van het hoger onderwijs te definiëren.*"

Prestatiebekostiging staat nog op de rol, al noemt de VVD dit in het voetspoor van Geldstromen en Beleidsruimte nu ook kwaliteitsbekostiging.¹⁷² Ho-woordvoerster Lucas stelt dat de criteria voor de toekenning van een kwaliteitsbonus gevonden kunnen worden in een combinatie van studentoordelen over de opleiding, de NVAO-cijferlijst en de beoordeling van 'leerwinst'.¹⁷³ Aan wat dit laatste is, wat criteria daarvoor zijn, en hoe die kan worden beoordeeld, is ook aandacht besteed in het Kamerdebat over wijzi-ingen van de WOT zonder dat die tot duidelijkheid leidde. Over de mogelijkheden om enigszins nauwkeurig vast te stellen wat leerwinst is, zijn CITO, de Onderwijsraad, en de Raad van State pessimistisch. CITO waarschuwt onder andere dat toetsresultaten onbruikbaar zijn voor andere doelen dan het oorspronkelijke: dus ongeschikt voor meten van leerwinst, onderwijskwaliteit of bekostigingsniveau.¹⁷⁴

De beleidsdruk op instellingen en studenten neemt sterk toe door anti-langstudeermaat-regelen, *would be excellent*-beleid, de voorgestelde invoering van weging van eind-examencijfers bij decentrale toelating, meermalige bindende afwijzende studieadviezen en meer van dergelijks. Eerder was al aangekondigd dat de Strategische Agenda – het HOOP van staatssecretaris Zijlstra – een bekostigingsmethodiek omvat die minder nadruk legt op de financiering van aantallen studenten en diploma's en meer op de kwaliteit en het profiel van de instelling.¹⁷⁵ Deze 'prestatiebox' duidt op een scenario van

¹⁷¹ TK 31 700VIII, nr. 69.

¹⁷² Zie Geldstromen en Beleidsruimte, p. 65 en 87 e.v. Hierin is prestatiebekostiging in kwalitatieve zin onderscheiden van prestatiebekostiging in kwantitatieve zin. Het inschrijven en diplomerende van een x aantal studenten is immers ook te kenschetsen als een prestatie. Als de rijksbijdrage (mede) afhankelijk is van werkelijke kwaliteitscriteria, verdient de term kwaliteitsbekostiging de voorkeur.

¹⁷³ Expertise 2011, nr. 8, p. 7-23.

¹⁷⁴ Kamerstukken 32193; Handelingen II, 16 juni 2011.

¹⁷⁵ TK 32 710VIII, nr. 7. Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2010; Lijst van vragen en antwoorden; antwoord 51. Om die reden worden er voor 1 januari 2012 geen experimen-ten kwaliteit en bekostiging meer toegestaan; zie antwoord 53. Zie ook TK 32 500VIII nr. 214, waarin is aangekondigd dat ten opzichte van 2011 in 2015 42 aanvullende bekostiging- en subsidieregelingen – dit is 1/3 van het totaal – zullen zijn geschrapt en/of omgezet in een 'Prestatiebox' (p. 4).

bestrafen van bezinning en belonen van *quick and dirty gains*. Het bindend afwijzend studieadvies is geen eenduidig succes, biedt vooral angst, onzekerheid, bureaucratie en weinig afstudeergarantie, en wordt almaar aangescherpt, tot op het maximum mogelijke, maar in sommige plaatsen al weer verlaten omdat het niet de panacee is die de excellentiebaronnen verwachtten. Er ontstaat door de stapeling van excellentiebeleid, anti-langstudeerdersmaatregelen en bezuinigingsbeleid eerder een bar studieklimaat. Moet worden gevreesd dat het percentage hoger opgeleiden, met veel moeite opgekrikt in de richting van de Europese doelstelling van 40%, binnenkort daalt terwijl het juist nog moest stijgen? Daarvoor is immers een cohortinstroom van minimaal 50% nodig met een rendement van 80%. In 2000 was dit 25% en in 2009 33%,¹⁷⁶ terwijl het rendement steeds verder van de 80% verwijderd blijft. De poorten naar het hoger onderwijs worden nu smaller en de hordes na de poort meer en hoger. Omdat mag worden verwacht dat de gemiddelde intelligentie stabiel zal blijven en het voorgenomen beleid zich niet eerst via gedegen experimenten moet hebben bewezen, is hier reden tot zorg. Intussen wordt het percentage hoger opgeleiden, slechts bedoeld als lofwaardig streven, van alle kanten gerelativeerd of zelfs afgeserveerd.

Linksom of rechtsom legt elke vorm van kwaliteitsbekostiging niet alleen grote druk op het bekostigingsmodel, maar ook op bestuurlijke besluitvorming. Met een miniem percentage van het budget als zaaigoed, worden interne ruzies en knallende deuren van 'excellente' medewerkers geoogst. Als het meerbedrag per student laag is, bestaat de kans dat alleen enkele nicheopleidingen het niveau 'excellent' behouden (die zij zonder bonus zouden zijn kwijtgeraakt, al is dat ook maar de vraag). Verschuiving van een klein beetje extra geld naar een instelling met een excellente opleiding, houdt het beoogde doel – aandacht voor kwaliteit en internationale excellentie in den brede – buiten bereik. Wellicht wordt het bekostigingsmodel op zichzelf niet veel ingewikkelder, maar in de praktijk leidt dit tot hoge uitvoeringslast en oeverloos gemanoeuvrere, en de worden de uitkomsten veel gevoeliger voor strategisch gedrag en manipulatie. Dat een prestatieprikkels aan een visitatie- en accreditatieproces wordt geplakt dat al bijna onder het eigen gewicht bezwijkt, en moet worden ingebouwd in interne bestuurlijke processen van taak- en middelenverdeling en onderwijsorganisatie, klinkt evenmin aantrekkelijk.

De *homo economicus* in hoger onderwijs en wetenschap zou scherp moeten reageren op prikkels die aan de zucht naar geldelijk gewin appelleren. Zo wordt de eerste wet van Gossen (die van het afnemend grensnut) genegeerd. Van hoger onderwijzers en wetenschappelijk onderzoekers kan men verwachten dat zij minder heftig reageren op klein geld. Dit geldt niet voor bestuurders van instellingen of opleidingen die menen dit geld hard nodig hebben. De vraag is echter of via hen kwaliteit of excellentie wordt gecreëerd. Kortom: kwaliteitsbekostiging kan, maar er kleven te veel onzekerheden en onopgeloste nadelen aan om mee te experimenteren. Invoering is onnodig en onverstandig.

5.4 Prikkels en Profijtbeginnselen

Politici en universiteiten pogen om de student meer aan hoger onderwijs te laten betalen; in de UK waar tientallen universiteiten tegen faillissement aan zitten, maar ook in

¹⁷⁶ CBS. <http://jeugdstatline.cbs.nl/JeugdMonitor/publication/>

Nederland al, zelfs tot boven de kostprijs. Zij refereren aan onderzoeken die moeten aantonen hoeveel maal zij hun investering terugverdienen. Het is de vraag of dergelijke calculaties hout snijden, want per individu, per opleiding en per jaar gelden andere rekensommen. De onderbouwing voor een andere *cost-sharing* is gebrekkig. Berekeningen van het gemiddeld economisch rendement en het sociaal rendement van een ho-opleiding lopen ook ver uiteen.¹⁷⁷ Dit betekent dat voor velen een ho-opleiding juist een desinvestering is; uitvallers niet eens meegerekend. Studenten moeten wel meer gaan betalen voor onderwijs, maar het Nederlandse bedrijfsleven gaat niet in op de uitnodiging om meer aan R&D te besteden. Het besteedt daaraan structureel veel minder dan de concurrenten in de top tien van kenniseconomieën, of het besteedt dat geld in andere landen.

Ook een academicibelasting om hoger onderwijs te financieren is zo'n verdwijntruc. Een probleem van dit ongelijkheidsdenken zit bijvoorbeeld in de vraag van wie en waarom bijvoorbeeld een kunststudent – uiteindelijk – minder voor zijn opleiding moet betalen dan een bovenbalkenende-bankier? Hoe zit dat als de kunststudent achteraf een nieuwe Picasso blijkt te zijn? Moet hij dan achteraf bijpassen? Hoe wordt het rendement van een opleiding uitgerekend: alleen economisch of ook sociaal? Er bestaat een corrigerend progressief belastingtarief en al gaat dit preadvies niet over belastingrecht: hoe meer er wordt herverdeeld op basis van hoe meer criteria, hoe oneerlijker en ondoorzichtiger de effecten worden en hoe oneerlijker en ondoorzichtiger de maatregelen zelf zijn. Dan is het snel aantrekkelijker om niet meer aan een universiteit te studeren, maar aan een minder risicovolle hogeschool. Of helemaal niet, want als de waarde van een diploma niet kan worden gekoppeld aan de waarde van het genoten onderwijs, zelfs in twijfel kan worden getrokken, dan betekent dit het einde van de universiteit.

Diploma-inflatie heet niet voor niets zo. Dat iets niet meer waard is dan het papier waarop het is gedrukt zagen we al vaker: in het geldwezen, de aandelenhandel en de tulpen crisis. Niet mag worden vergeten dat toegankelijkheid en vrije studiekeuze de beste waarborgen zijn voor goede eindresultaten van het onderwijs, collectieve welvaart en individueel welzijn. Een bekostigingsmodel dient om dit te borgen. Dat niet iedereen de eindstreep van het getuigschrift haalt is geen nieuws en zou niet erg moeten zijn; het gaat immers in de eerste plaats om de geboden kansen.

Er zijn financiële prikkels (geweest) voor korte opleidingen, internationale mobiliteit, tweede studie, horizontale doorstroming, mbo-hbo-doorstroom, zij-instroom in het beroep van leraar, alloctonenbeleid, erkenning van elders verkregen competenties, excellentie en toelatingsbeperking (ruim baan voor talent geheten, maar geen baan voor ander talent). Er was extra financiering voor differentiaties en er waren startsubsidies en aanjaagpremies voor nieuwe initiatieven, maar even zo vaak centraal aangestuurde operaties zoals Wissen en Witten, CRAB en CRAM. De Nederlandse hogeronderwijsfinanciering is gekenmerkt door potjesbeleid waarbij elk potje te water ging tot het barstte. De gangen van universiteiten en hogescholen liggen vol met de scherven ervan. Het

¹⁷⁷ Zie Geldstromen en Beleidsruimte p. 151–157 en de daar aangehaalde literatuur.

grootste nog functionerende potje is de diploma- en proefschriftbekostiging; ook dit heeft niets van doen met niveau en kwaliteit: alleen met aantallen. Financiële interventie in de vorm van kwaliteitsbekostiging vereist dat we weten wat ho-kwaliteit is, en dan is het nodig om te verwijzen naar een omvattend beeld van opvattingen over kwaliteit, de variatiedimensies om kwaliteit te beoordelen en de functies van interne en van externe kwaliteitsbeoordeling in het recente boek *Accreditatie en Kwaliteitzorg*.¹⁷⁸

Het verleden wijst uit dat elke vorm van rendementbekostiging perverteert. Wordt excellentie beloond, dan is er opeens meer excellentie, ook al is niets verbeterd. Elke parameter in een bekostigingsmodel die wordt beloond als die stijgt (of daalt), hoe goed bedoeld ook, krijgt effect met een Keynesiaans multipliereffect. Het is alleen onvoorspelbaar hoe groot de overmaatse uitslag zal zijn. Zo gezien is eigenlijk vrij gemakkelijk te voorspellen welke prikkels welke effecten teweegbrengen. De rechtsstaat is geen prikkelstaat. Mensen en organisaties hebben aansporing nodig anders worden zij lui en vadsig; de moeilijke vraag blijft: welke soort, in welke dosering, en in welke richting?¹⁷⁹

6. Bekostigingsrecht als species van bestuursrecht

6.1 Hoe wordt dom geld slim

Uit welke bron het ook komt: op een gegeven moment is het geld op. Daarom is de omvang van het macrobudget van de overheid in dit preadvies irrelevant. Het is altijd te weinig, dus moeten instellingen zuinig zijn en intelligente keuzes maken. Over een zuinig model *waarin en waarmee* goede keuzes worden gemaakt (of juist geen, dat is soms verstandiger) zou elk bekostigingsrechtelijk debat moeten gaan. Er is geen Slim Geld, er zijn wel Slechte Modellen en Domme Mensen (en Slechteriken). Het onderscheid zit niet in de euro die wordt uitgegeven, maar in de kwaliteit van degenen die de besteding bepalen, de budgethouders, het systeem van *checks and balances*, en de kwaliteit van de docenten en wetenschappers.

Bekostigingsrecht is geen onderwijsrecht, maar een species van bestuursrecht. Het gaat om ‘*who decides who decides*’ en ‘*who decides who decides who decides*’. De beslissers moeten niet alleen economen, niet alleen onderwijskundigen, niet alleen bestuurders zijn. Aan de Linkedin groep Onderwijsbestuur werd in mei 2011 de vraag gesteld: “*Het onderwijs heeft behoefte aan veerkracht en slagkracht. Aan mensen die gemotiveerd zijn en vanuit hun passie en persoonlijke waarden werken. Hoe zou de structuur eruit zien die dat ondersteunt?*” Dit is een hamvraag die echter niet aan de verkeerde mensen moet worden gesteld. Bewijs daarvan leveren economen van de Erasmus School of Economics.¹⁸⁰ Ondanks dat hun onderzoek niet over hoger onderwijs ging, is dat daar relevant, mede in het licht van het aangenomen wetsvoorstel fusies in het onderwijs. De onderzoekers vinden in de wet- en regelgeving po/vo, geen elementen die schaalvergroting bewust stimuleren. Onderwijs-

¹⁷⁸ *Accreditatie en Kwaliteitzorg*, p. 6 t/m 27.

¹⁷⁹ Geldstromen en Beleidsruimte p. 15.

¹⁸⁰ Dijkgraaf, E. 15 april 2010. Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels en schaalgrootte in het onderwijs. Rapport. Erasmus School of Economics.

kundige, organisatorische en economische motieven zijn het belangrijkste. In wet- en regelgeving vinden zij ‘elementen met indirecte gevolgen’:

- lumpsumbekostiging zet aan tot zoeken naar schaalvoordeel en risicospreiding;
- financiering van aantallen maakt op grotere schaal te opereren aantrekkelijk;
- opheffings- en stichtingsnormen;
- onderhandelingsmacht naar gemeenten bij huisvestingsvraagstukken;
- bestuurders en toezichthouders die meer verdienen na schaalvergroting;
- administratieve eisen en omvangrijk en complex beleid en regelgeving maken professionalisering nodig die op kleine schaal onbetaalbaar is.

Deze economen vinden belangrijke redenen maar herkennen de juridische aard ervan niet. Afhankelijk van de gewenste uitkomst hebben bewindspersoon en ministerie er kennelijk belang bij *wie* zij een onderzoek laten uitvoeren. Het is bepalend voor aanvaarding van hun beleid. Bestuurskundigen of juristen hadden heel andere conclusies getrokken; waarschijnlijk ook andere elementen gevonden. Een mix van disciplines had de nuances misschien aan het licht gebracht. Heel veel beleidsonderzoek lijdt aan het ontbreken van die mix.

In de LinkedIn-discussie viel op dat gedragskundige woorden zoals leiderschap, passie, werkvloer en cultuur domineerden. Een andere observatie was dat de econoom-manager erin is geslaagd ook in dit domein te infiltreren. Goed onderwijs wordt echter in de eerste plaats gecreëerd in een raamwerk van afspraken en regels en betrouwbare uitvoering ervan, in een professioneel en democratisch proces. Vergelijk de percentages kundige juristen bij departementen van openbaar bestuur van 40 jaar geleden met die van nu. En ook bij onderwijsinstellingen zijn bestuurs- en beleidsjuristen met enige invloed op besluitvorming nauwelijks vindbaar. Hiermee is niet gezegd dat de bestuursjurist de klus alleen moet klaren; die houdt zich in zijn vak niet bezig met onderwijs, maar met bestuurlijke processen en de vorm ervan. Goede regeling van multidisciplinaire en ordelijke democratische besluitvorming zijn echter wel randvoorwaarden om slim geld en goede kwaliteit te maken. Hoe de bestuurders tot beslissingen komen – hoe macht is verdeeld en hoe positieve krachten worden gebundeld – is geen onderwijsinhoudelijk, economisch of bestuurskundig, maar een bij uitstek juridisch vraagstuk.

6.2 Geprikkeld tot Icarische hoogten

In een perfecte wereld doet iedereen vanzelf wat meest gewenst is. Eigen belangen verstoren de ideale wereld al sinds de zondeval en daarom *engineeren* overheden ‘tot nut en belang van het algemeen’ vele maatschappelijke processen. Nadat de bestuurders in de jaren ’80 aan wetten en amvb’s een beperkt regelend vermogen gingen toekennen (er een broertje aan dood hadden), heeft financieel *carrot and stick*-bestuur een Icarische vlucht genomen. Utilitaristisch als de mens zou zijn, is beleid gevoerd dat vrijwel uitsluitend is geïnstrumenteerd met bekostigingsprikkels, normdwang en toezicht. De bekostigingsfraude in het ho in 2002–2005, ook Dossier Rekenschap of Dossier Schutte genoemd, was onvoldoende om de risico’s van prikkelbekostiging te onderkennen. Het

ministerie las dit dossier als *Crime and Punishment*. Voor een doordachte probleemanalyse was de Commissie Schutte niet bemenst.¹⁸¹

Ook de ‘hbo-diplomafraude’, door de media ontdekt in 2010 en inhollanditis genoemd naar de belangrijkste casus, kan worden verklaard door bijeffecten van het prikkelmodel. Gesjoemel met de in- en uitwonendenbeurs, het bezuinigingsdossier langstudeerders, de toename van het aantal rugzakjes, een beroep op ziekte, handicap en persoonlijke omstandigheden: steeds zijn er relaties met financiële prikkels. Het hebben van een ADHD-kind op school loont, voor ouders soms ook, dus vermeerderde het aantal kinderen met ‘afwijkingen’ tussen 2003 en 2011 sterk (al klopten de cijfers van het ministerie eerst niet).

Ook wetenschapsfinanciering lijdt aan perverse prikkels. De gevallen van plagiaat, manipulatie van onderzoeksdata, onzinonderzoek, onderlinge verduistering (o.m. door redactieleiden van tijdschriften), niet onafhankelijk contractonderzoek, en een leger van gesubsidieerde bijzonder hoogleraren en lectoren wijzen daarop. De meeste gevallen halen de openbaarheid niet. Voor verificatie van data, eigen nieuw onderzoek, de herhaalbaarheid van onderzoek is weinig tijd, want geen geld. Het adagium *publish or perish* is in bekostigingsmodellen te ver doorgeschoten.

De spaghetti van *prisoners' dilemma's* waarin toezichthouders, bestuurders, managers, beleidmakers, medezeggenschapsraden, staf en studenten zich hebben vastgedraaid, moet worden ontward. Dat zou een begin zijn van de bevrijding van onderwijs en wetenschap van het gebrek aan verbeelding en verbetering waaraan het zelf zegt te lijden. Als een beleidmaker eenmaal op zijn beleidsstokpaardje zit, is hij er met geen tien paarden vanaf te trekken. Elke bekostigingsprikkels schept ook een eigen clientèle, want die is bedacht om instellingen, bestuurders, staf en/of studenten te bewegen tot iets waartoe zij van nature niet geneigd zijn, maar wat zij in de ogen van politici en ambtenaren zouden moeten doen of laten. De afkoopsom voor authentiek gedrag moet dus hoog zijn. Daarom is de verspilling door prikkels en prestatieverhogende middelen groot en leidt de verslaving eraan tot een verstikkende en contraproductieve regeldruk op de niet-verslaafde buurtbewoners. Een kleine greep uit (goedbedoelde) prikkels:

- harder studeren, maar in minder studies;
- korter studeren en sneller afstuderen (niet nadenken, tentamens halen);
- niet uitvallen;
- meteen de goede opleiding kiezen; overstappen op eigen kosten;
- minder stapelen en verticaal doorstromen op eigen kosten;
- niet ziek worden;
- buitenschools of bestuurlijk actief zijn;
- meer contacturen geven (in twee maal zo grote klassen);
- minder lang over de promotie doen;
- meer publiceren in A-tijdschriften;

¹⁸¹ Zoals valt op te maken uit Geldstromen en Beleidsruimte, hoofdstuk 11.

- minder overhead genereren;¹⁸²
- doorlopend het onderwijs verbeteren;
- effectiever de verworven kennis valoriseren;
- Nederland innovatiever en ondernemender maken;
- meer Nobelprijzen winnen.

De gelijkenis tussen prikkelbekostiging en bonuscultuur is een taboe. De bonus – prestatiebeloning sinds de term wat beladen is geraakt – is geen salarisrecht, maar de bonusontvanger is al verslaafd bij de eerste shot. Omdat bij anderen afgunst of gevoelens van oneerlijkheid al zijn gewekt, moeten steeds hogere bonussen aan steeds meer mensen worden uitgekeerd. Doorgaans ontvangen, volgens het Mattheus-principe, hogere echelons veel meer, en veel vaker, prestatiebeloningen. De mythe is dat bonussen stimuleren. Onder de dealers (hrm-managers) heerst de mening dat bonussen wel effectief zijn bij anderen maar niet bij henzelf. Zo wordt met een klein budget vrijwel het hele personeelsbestand gedemoraliseerd. Gelijk zo werkt prestatie- of kwaliteitsbekostiging. Organisaties gedragen zich net als mensen, en mensen – zo bewees Frans de Waal – gedragen zich als apen.¹⁸³ Herhaald onderzoek van Berenschot onder de vijftig AEX- en AMX-bedrijven toont aan dat prestatiebeloning niet van invloed is op de winst- of omzetprestaties van een bedrijf of de kwaliteit van de persoon, noch een effectief middel is om te sturen op resultaat. Feitelijk is sprake van bindingspremies: een heel andere ratio.¹⁸⁴ Het is evident dat een bonus voor de beste 5% leraren van een school, niet de 16% motiveert die denkt daarop geen kans te maken. De rest zal zich afvragen hoe de volgende maal de bonus te krijgen waarvoor die dacht in aanmerking te komen. Gevlei, uitsloverij en haarkloverij vallen de school ten deel. Collegialiteit, teamwerk en kwalitatieve doelstellingen lijden onder elke vorm van bonus, aldus organisatiepsycholoog en voormalig personeelsmanager bij een bank Wawoe.¹⁸⁵

182 De Algemene Rekenkamer zou moeten uitzoeken wat de overhead is nu de Inspectie daarvoor geen tijd heeft. Dat onderzoek is nu voor € 50.000 uitbesteed (TK 32 253, nrs. 15 en 34; TK 31 288 nr. 222). Maar eerst zouden goede definities moeten worden bepaald, dan cijfermatige gegevens worden verzameld en dan pas analyses gemaakt. Berekeningen van de overhead varieëden tussen 14,4% (Huijben, M.P.M. Overhead Gewaardeerd, diss. Groningen 2011. <http://irs.ub.rug.nl/ppn/330063901>), via 26% (Berenschot, in opdracht van VSNU/HBO-raad, dat onder (instellings)overhead verstaat: *college van bestuur, lijnmanagement, personeel en organisatie, financiën, control, informatisering, automatisering, marketing, communicatie, facilitaire zaken, juridische zaken en secretariaten*) en 40%. Premier Rutte en staatssecretaris Zijlstra baseerden zich eerder op een elf jaar oude schatting van het IOO van 'alle secundaire onderwijsprocessen'). De echte vraag in dit wajang is: wie veroorzaakt welk onnodig bureaucratisch werk en wat gebeurt om dit te verminderen? Bureaucratiekortingen werken zelden: er is niet veel meer ondersteunend personeel dan 10-20 jaar geleden, soms zelfs minder, maar de gevoelstemperatuur van bureaucratie neemt niet af. Probleem met overheadberekeningen is enerzijds dat veel overhead buiten de instellingen wordt veroorzaakt en anderzijds dat een groot deel van de instellingsoverhead door de O&O-staf zelf wordt verricht en zo onzichtbaar blijft. Onderzoeken die dit niet meenemen zijn nutteloos. Wat tegen overhead helpt zijn een betere WHW, een beter bestuursreglement en een beter onderwijs- en examenreglement, want daarin ligt de onnodige overhead besloten.

183 Frans de Waal (2009). De aap in ons. Uitgeverij Contact. Amsterdam.

184 Uit dit onderzoek over 2010 bleek dat de nettowinst daalde bij 65% van de bedrijven in de AEX en AMX waar bonussen stegen. Bij 20 van de 50 stegen de bonussen; evenveel als het aantal waar die daalden. Gemiddeld was er een daling. Bij de 20 bedrijven waar de bonussen stegen, daalde de nettowinst: gemiddeld met 20%. Bij 4 werd verlies geleden. www.berenschot.nl/algemeen/overige_items/nieuws/nieuws/persberichten/persberichten_2010/berenschot_bonus/

185 Kilian Wawoe, Bonus. De Bezige Bij, 2010. Zie: Uitgesproken Vara, Ned 2, 16 mei 2011.

Eerlijke bezoldiging en adequate financiering doen wonderen. Een teveel aan prikkels maakt prikkelbaar, allergisch, ongevoelig of neurotisch en bevordert oneigenlijk en frauduleus handelen. Een conglomeraat van prikkels impliceert vaak ook dat netto eigenlijk niets meer werkt omdat de prikkels elkaar opheffen. Het doodt de intrinsieke motivatie en belemmert de uitbating van persoonlijke of groepsgewijze sterkte. Geld heeft genoeg aantrekkingskracht om integriteit weg te kopen. Het is dus niet de vraag of de overheid zijn burgers nog wel in de hand heeft, niet of burgers hun overheden in de hand hebben, maar of de overheid zichzelf wel in de hand heeft. De overheid prikkelt zichzelf en zijn burgers suf. Vele voorbeelden en analyses leiden tot de conclusie dat bekostigingsmodellen zo min mogelijk aanvullende prikkels moeten bevatten en zoveel mogelijk inherente inhoudelijke en bestuurlijke stabilisatoren.¹⁸⁶ Voor het eerst vertoont een bekostigingsmodel, Model 2011, een stap in de goede richting.

6.3 Nanobekostiging

De volgende lessen zijn ook aan Geldstromen en Beleidsruimte ontleend.¹⁸⁷ In bekostigingsmodellen zijn manco's zichtbaar geworden die niet alleen blijken uit de fraudezaken, maar ook bressen uit oplossingen sloegen. De overheid heeft moeite om kind van badwater te onderscheiden. Elk abstract verdeelmodel biedt ruimte voor strategisch gedrag of andere onwenselijkheden. De modelmakers rond 1990 losten dit op door het model grofmazig te houden. De minister, geholpen door de Raad van State, maakte met de grofmazigheid korte metten. Nu wordt elke meetellende student beleidsmatig en boekhoudkundig binnenstebuiten gekeerd en zegt het ministerie zelfs dat opleidingen, diploma's en studenten worden bekostigd. Zo is stiekem een soort voucher- of leerrechtenbekostiging ontstaan, ondanks breed uitgemeten nadelen ervan. We kunnen dit nanobekostiging noemen: het tegendeel van wat verstandig is.

De manco's hebben allerlei aspecten:

- De rijksbijdrage kan worden gemaximaliseerd met beleid dat geen onderwijs- of onderwijskundig doel dient of het onderzoek verbetert.
- Legitimiteit kan bijvoorbeeld worden ondermijnd door samenwerking met buitenlandse instellingen en werving van buitenlandse studenten om de continuïteit van een opleiding te verzekeren. Natuurlijk is niet de bedoeling dat Nederland een miljoen Chinezen of 25.000 Engelsen opleidt. Internationale samenwerking hoeft niet kostendekkend te zijn, maar dient evenmin om de begroting van een losse opleiding sluitend te maken.¹⁸⁸
- Instellingen maakten een potje van het onderscheid tussen initieel onderwijs waarvan de studenten meetellen voor de berekening van de rijksbijdrage, en postinitieel onderwijs waarvan studenten niet meetellen. De lijn tussen initieel en postinitieel (en wo en hbo) is nu zelfs voor het ministerie niet helder, ten detrimente van laatbloeiers en tweede kansers.

¹⁸⁶ Zo ook: Geldstromen en Beleidsruimte.

¹⁸⁷ Geldstromen en Beleidsruimte, p. 304-310.

¹⁸⁸ De kwestie is weer aangekaart inzake de werving van Arabische studenten voor een medische studie door de Kamerleden Jadnanansing en Van Dijk: Aanhangsel TK 2010–2011, nr. 2308, maar ook door de sterk toenemende aantallen Engelse studenten en plotselinge aandacht voor een aantal Duitstalige opleidingen.

- Het beleid werkt verstorend bij in-huis opleidingen van eigen personeel, eerste en tweede inschrijving en eerste en tweede studie (tijdens of na de eerste studie). Dit leidt tot ‘oplossingen’ die legitiem, maar amper legaal zijn.
- Vraag en aanbod en financiering van levenslooponderwijs sluiten niet op elkaar aan,¹⁸⁹ maar de arbeidsmarkt eist doorlopende bij- en herscholing. Er is veel aanbod, maar dat is ondoorzichtig, inflexibel en duur. Werkgevers zijn vaak niet bereid om die investering te doen. Universiteiten hebben die markt goeddeels verlaten nadat postacademisch onderwijs als taak uit de wet is geschrapt; hogescholen zijn teruggefloten door ‘Schutte’ en ook de financiering van tweede opleidingen is afgelopen. Dat lokt de universiteit weer naar die markt: maar dan als op winst gerichte ondernemingen (zie opnieuw paragraaf 1.5).
- Dat de overheid de leeftijdsgrens voor bekostigd hoger onderwijs aan volwassenen feitelijk steeds verlaagt, is een onderschat beleidsprobleem. Wat is de ratio van dit beleid als de overheid eist dat men langer blijft werken?
- De wijziging van artikel 7.3 WHW dat alle onderwijs – niet alleen het initiële en zelfs niet alleen het bekostigde – in de vorm van opleidingen moet geschieden, leidt tot ongewenst korset. Die wijziging is niet eens toegelicht.¹⁹⁰
- Ook de SER maakte zich zorgen. In zijn agenda hoger onderwijs¹⁹¹ vraagt hij zich af hoe het kabinet zijn ambities wil realiseren. Hij meent dat de middelen en instrumenten ontoereikend zijn om de gestelde doelen te halen.¹⁹²

Bekostigingsmodel 2011 biedt voor deze manco’s geen soelaas. Er kan veel binnen het wettelijk kader, maar beleidsmatige beperkingen worden stelselmatig onderschat. Regelgeven vergt, behalve bescheidenheid en een goed antwoord op de vraag of en welk soort regels nodig zijn, veel oefening en ervaring, en kundige uitvoering.¹⁹³ Gewenst zijn slimme systemen, slimme besluitvormingsprocessen, slimme aanwending van mogelijkheden en middelen, en correcte toepassing van wet- en regelgeving; met oog voor de ratio ervan. Aan bestuurlijke organisatie, toedeling van taken en verantwoordelijkheden, inrichting van de besluitvorming binnen instellingen, interne *checks and balances*, publieke verantwoording, en reductie van overtollig toezicht, is veel te verbeteren. De ontkoking van de rijksoverheid heeft geleid tot ambtelijk kennisverlies. Zelfs vooraanstaande bestuurskundigen beginnen dit aan de orde te stellen. Het adagium moet zijn: *‘geef niet alleen genoeg geld, geef ook goed wet en voer die naar de strekking uit’*.

6.4 Kritische succesfactoren

Openheid, degelijkheid en rationaliteit van financierings-, bestuurs- en communicatiesystemen zijn randvoorwaarden om te borgen dat de geldstromen, wat richting en omvang betreft, aansluiten op de uitkomsten van de debatten over hoger onderwijs en

189 Geldstromen en Beleidsruimte, p. 305.

190 Stb. 2010, 119; Kamerstukken 31 821).

191 SER, 20 juni 2008, kenmerk 08.04720/ARK/js.

192 SER-advies Duurzame globalisering: een wereld te winnen, 20 juni 2008.

193 Bij regelgeving zijn alternatieven en nullopties zelden goed overwogen. Rob van Gestel en Marie-Claire Menting. Prikkels tot deregulering of alibi voor vrijblijvendheid. AA 6, juni 2011, p. 452-462.

wetenschap. Voor de besturingsmodellen van overheid en instelling geldt hetzelfde. Een ander sturingsparadigma, zoals Dynamosturing,¹⁹⁴ kan:

- het kader bieden dat voor evenwichtige sturing nodig is;
- de maatschappelijke behoefte articuleren;
- de (markt)verhoudingen tussen instellingen bewaken;
- de autonomie van de instellingen waarborgen;
- maar concurrentie temperen;
- en samenwerking versterken;

Sturing die is gebaseerd op een solide paradigma is noodzakelijk maar niet voldoende. Autonoom geïnitieerde en gefinancierde strategische samenwerking zijn essentieel om onafhankelijk te zijn van politiek opgedrongen onderzoeksspeerpunten van ministeries, die zijn aangewezen op advies van enkele stakeholders. Uit in de voetnoot aangehaalde artikelen¹⁹⁵ blijkt hoe men langs elkaar heen denkt. Het gaat niet alleen om fundamenteel onderzoek op breed front versus speerpunten, maar ook alfa/gamma versus bèta/techniek en andere diepe tegenstellingen. Onderbelicht is dat niet alleen 350 miljoen wordt overgeheveld voor speerpunten in het kader van regeringsbeleid dat is gericht op aangewezen economische topsectoren en de maatschappelijke *grand challenges*, maar ook minimaal eenzelfde bedrag uit de eerste geldstroom wordt gebonden om de tweede geldstroom vanuit NWO en KNAW te matchen. De universiteiten raken daarmee nog eens hetzelfde bedrag aan vrije beslissruimte en onafhankelijke scheppende kracht kwijt, want NWO kent vele programma's waarvoor het slechts een deel van de kosten betaalt (veelal een deel van de directe personeelskosten van de onderzoekers plus een klein bedrag voor materiële voorzieningen; per programma zijn de regels anders). De overige kosten worden gematched door de instelling: 2 tot 4 maal de directe personeelskosten: meestal eerste geldstroom. Alleen een andere kostenverdeling kan soulaas bieden voor volgens de regering minder kansrijke sectoren: die niet uitverkoren domeinen (ook in bèta-techniek) – krijgen nog minder geld. Het geld blijft dus dom, en fundamenteel

194 Voor het eerst in Evenwicht zonder Sturing, SDU, Den Haag, 2005, p. 395 e.v. Kort geduid biedt dit een efficiënt schema voor goed en snel overleg en rationele besluitvorming met behoud van de natuurlijke verantwoordelijkheden van de actoren.

195 Zie NRC-Handelsblad van 14 juni 2011 (p. 20) waarin leden van De Jonge Akademie van de KNAW betogen dat een voedingsbodemp voor breed fundamenteel onderzoek moet worden gecreëerd en in stand gehouden. Dat begint volgens hen bij creativiteit en durf, en moet zijn gericht op de juiste tijdschaal: tussen een onderzoeksdoorbraak en de impact ervan zitten vaak decennia. Omdat onvoorspelbaar is uit welke velden de echte lange termijn innovaties komen, moeten de investeringen divers zijn: niet alleen in (zelfbenoemde) topsectoren van nu, maar ook in de sociale- en geesteswetenschappen. Zo blijft er een dynamische en vruchtbare pool van wetenschappelijk onderzoek: misschien niet meteen economisch 'nuttig', maar wel een onuitputtelijke bron voor innovatie en de manier om talent vast te houden. De volgende dag riposteert minister Verhagen in dezelfde krant (p. 17) dat het gaat om de economische versterking van sectoren waarin Nederland traditioneel gezien wetenschappelijk en economisch sterk is: chemie, *agrofood*, water, creatieve industrie, tuinbouw, hightech, *life sciences*, energie en logistiek. Het kabinet wil het fundamenteel onderzoek beter laten aansluiten bij de sterkste sectoren van de economie. In dit kader wordt 350 miljoen euro overgeheveld, maar de minister belooft dat de verdeling geschiedt op basis van dezelfde, hoge, academische criteria. In antwoord op Kamervragen hierover melden de bewindslieden dat het hier niet gaat om een bezuiniging, maar om een verschuiving naar andere sectoren van fundamenteel onderzoek: gericht op economische topsectoren en maatschappelijke grote uitdagingen (Aanhangsel Handelingen TK 2010-2011, 3289).

onderzoek verstatelijk. Dat is ook slecht nieuws nu NWO-juriste van der Valk in haar proefschrift aantoont dat het met de rechtsbescherming, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid bij de toekenning van NWO-geld niet goed is gesteld.¹⁹⁶ Daar komt bij dat slechts 20% van de aanvragen wordt gehonoreerd. Selectiemechanisme voor excellentie? Men bedenke dat politiek gekozen speerpunten ook bij de uitverkiezing een rol spelen; niet alleen de vooronderstelde outcome. Die uitval betekent in ieder geval een grote verspilling van tijd, inspanning en geld.

Het kiezen van onderzoeksspeerpunten veronderstelt dat we de toekomst kunnen voorspellen. Geen slimme gedachte. Beter lijkt een bekostigingsmodel dat alle disciplines en vakgebieden sauveert. Behalve in landen zoals Liechtenstein die voldoende hebben aan een opleiding tot bankier, zou de visie op wetenschapsbeleid – dus ook op bekostiging – gebaseerd moeten zijn op een brede duurzame economische en maatschappelijke context en niet alleen op bepaalde sectoren zoals chemie of voedsel. Het betekent dat onderzoek internationaal en interdisciplinair moet worden gemaakt. Dat is innovatie waaraan Nederland in een globale omgeving iets heeft. Niet die welke is bedacht door een ‘toevallige’ *stakeholder* in een adviescommissie of die is geënquêteerd door het World Economic Forum. Op lange termijn is elke keuze een gok die politici niet met overheidsgeld zouden moeten maken. Voor private bestedingen ligt dit anders, maar als het gaat om publieke geldstromen, is het juridische probleem wie bepaalt – en wie bepaalt wie bepaalt, en hoe zij dat doen – nog niet opgelost.

Veel onderzoek – ook bèta, ook van wereldfaam – heeft geen direct economisch nut. Goed voorbeeld is sterrenkunde. Nederland hoort tot de absolute top, maar de economische opbrengst ervan is onbewezen. En natuurlijk kan reclame effectiever worden als meer bekend is van de psychologie erachter (dat onderzoek wordt ook gedaan), maar dat kan en mag niet de drijfkracht van psychologisch onderzoek zijn. De meeste economisch interessante vindingen en toepassingen zijn en blijven toevalstreffers en bijproducten van *curiosity driven* maar maatschappelijk relevant onderzoek: dat is echt wat anders dan economisch renderend.

Het best verdedigbaar is de stelling dat het economisch rendement van onderzoek in beginsel onbewijsbaar is. Garanties vooraf zijn valse beloften. Bekostigingsrecht moet daarom toekomstneutraal zijn en terughoudend vooruitkijken.

Het profileringsbeleid van de Strategische Agenda 2011–2025 ‘Kwaliteit in verscheidenheid’¹⁹⁷ sluit het net voor ongebonden onderzoek. Net als in hun opleidingen moeten universiteiten hierin zwaartepunten aanbrengen, zodat elke universiteit op enkele gebieden tot de wereldtop behoort. Tegelijk moeten ze hun theoretische kennis beter verkopen, aansluiting zoeken bij topsectoren en grote maatschappelijke uitdagingen zoals

196 Van der Valk, L.J.M. (diss. 2008). Bezwaar en beroep in de praktijk van NWO; een empirische verkenning naar beoordelingsprocessen binnen NWO. Boom Juridische Uitgevers.

197 Kwaliteit in verscheidenheid, Strategische Agenda voor het hoger onderwijs, onderzoek en wetenschap, OCW, 1 juli 2011.

veiligheid en vergrijzing. Publiek-private samenwerking, zoals Centers of Expertise waar onderwijs en bedrijfsleven samenwerken bij praktijkgericht onderzoek in het hbo – worden uitgebreid. In wetenschap en onderzoek wordt 90 miljoen euro herverdeeld ten gunste van “grote” onderzoeksinfrastructuur (36 miljoen), alfa/gamma-onderzoek (17 miljoen), geesteswetenschappen (5 miljoen), toponderzoeksscholen (20 miljoen) en versterking van de impact van wetenschappelijk onderzoek (10 miljoen). Tevens moeten kennisinstellingen privaat kapitaal vergaren. Al die ambities lijken weinig haalbaar. Op zichzelf is dat niet erg, maar wel zorgelijk is dat op deze wijze OCW en ho-instellingen aan de leiband van de beleidmakers op het ministerie van EL&I (en OCW zelf) lopen. Zorgelijk is dat de universiteiten zowel topfundamenteel onderzoek moeten scoren, als direct bijdragen aan de economie: zoals een marathonloper die Olympisch goud moet halen op de 100m sprint.

Dat de Lissabondoelstellingen niet zijn gehaald, ligt niet aan de ambitieuze doelen, maar aan het ontbreken van een uitvoerbaar plan. Hetzelfde geldt voor Europa 2020 en ‘Kwaliteit in verscheidenheid’. Sleutelbegrip voor een goed plan is, meen ik,¹⁹⁸ het gebrek aan “vermogen” in meer betekenissen van het woord:

- Kapitaal: in de vorm van financiële fondsen en infrastructuur;
- Topkennis: internationaal gerespecteerde wetenschappers en afgestudeerden;
- Energie: klinkend onderwijs en onderzoek in de breedte en de diepte;
- Slagkracht: degelijkheid van en evenwicht in overheids-, institutioneel en academisch bestuur en beleid.

Deze betekenissen van het begrip ‘vermogen’ duiden op evenzoveel kritische succesfactoren voor een gezond onderwijs- en onderzoeksbesteding. Die factoren zijn onvoldoende aanwezig en evenmin aanstaande.

7. Vooruitblik

7.1 Investering of infrastructuur

Genereert Nederland voldoende dynamiek in hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek? De notie dat onderwijs en wetenschap de belangrijkste motoren voor welvaart, vrede, veiligheid, democratie en vernieuwing zijn, en derhalve geen consumptieve besteding maar overheidsinvestering, is niet ouder dan 20 jaar. Zij brak in Europa vooral door op basis van het inhoudelijke missiewerk van de Raad van Europa, met name het *Legislative Reform Programme*¹⁹⁹ en de OESO die dat met statistische analyses en de *Education at a Glance* rapporten, waarmee landen zich met andere kunnen vergelijken, begon te onderbouwen. In de tweede helft van de jaren '90 volgde de EU. De investeringsgedachte wordt pas de laatste 10 jaar voorzichtig ondersteund door wetenschappelijk onderzoek en stilaan worden ook doelen gesteld zoals in de Lissabonstrategie 2000-2010 en de opvolger daarvan, Europe 2020, de *EU Summary Innovation Index* (SII), de

¹⁹⁸ Eerder in Geldstromen en Beleidsruimte, para. 12.5.

¹⁹⁹ In 't Veld, Füßel, Neave (1996). *Relations between and Higher Education*, Kluwer Law International, The Hague.

motie Hamer²⁰⁰ die uitspreekt dat Nederland – 7e in 2011, waarschijnlijk dankzij de tsunami in Japan – naar de 5e plek op de *Global Competitiveness Index (GCI)* moet stijgen, en ambities met betrekking tot de positie op landen- en institutionele rankings.

Niettemin lijkt de investeringsgedachte – wel met de mond beleden – nog niet door elke overheid, ook niet de Nederlandse, te zijn geïnternaliseerd. Er moet meer aan onderwijs worden besteed. De pogingen om relatief en absoluut meer ‘private’ middelen naar onderwijs en wetenschap te krijgen onder gelijktijdige verlaging van het aandeel van de overheidsfinanciering, zijn daarom vreemd. De investeringsidee wordt afgewenteld op private partijen. Niet alleen in het onderwijs, maar ook in de cultuur, de zorg en de rechtspraak. Zonder te stellen dat als de overheid het laat afweten verloederend dreigt: dit is tegelijk ongeloofwaardig en zorgwekkend. In de UK bijvoorbeeld, dreigen universiteiten failliet te gaan omdat zij er niet in slagen de krimpde *public grants* aan te vullen vanuit private bronnen. Zou dat in dezelfde maat in Nederland gebeuren, zijgt de hele kennisinfrastructuur ineen. Studenten willen in tijden van recessie wel langer studeren en zelfs meer daarvoor lenen, maar werkgevers snijden bij een recessie in hun scholingsuitgaven.²⁰¹

In Zweden en Finland besteden bedrijven driemaal zoveel aan R&D dan de overheid. Daar profiteert het onderwijs van. In Nederland blijven bedrijven achter. Er wordt wereldwijd door de grootste 1000 bedrijven jaarlijks \$ 500.000.000.000 aan – ook fundamenteel – onderzoek besteed. Met minder dwangmatig denken is daarvan een graantje door Nederlandse instellingen mee te pikken. Nederland moet zich niet blindstaren op bezuinigingen zoals de contraproductieve langstudeerboete²⁰² en hoge verwachtingen van wat bedrijven in het Nederlandse universitaire onderzoek gaan besteden.

7.2 Publiek-privaat verschuiving en VVD-CDA-PVV strategie

De bekostigingsmix publiek-privaat moet eerlijk zijn en zich kunnen verheugen in een stabiel draagvlak bij kiezers-belastingbetalers. De ontwikkelingsgeschiedenis van de bekostigingsmodellen, begonnen met open eind financiering en de Pikaarsleutel, laat zien dat er na de invoering van het stringente begrotingsbeleid en bijbehorend ‘dichtschroeven’ van open-eind-financiering, van een berekeningsmodel van de rijksbijdrage op basis van kosten, er een verdeelmodel is ontstaan dat meer lijkt op een bezuinigingsmodel dan op een verdeel- of berekeningsmodel op basis van werkelijke kosten. De

200 De motie Hamer, Van Geel, Slob, fractievoorzitters van de drie toenmalige regeringspartijen, ingediend bij de algemene beschouwingen op 17 september 2009 (TK 32 123, nr. 10) luidt: “De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende, dat de regering in het kader van de aangekondigde heroverweging voorstellen voorbereidt om een solide basis te leggen voor Nederland in 2020; overwegende, dat Nederland nu op het gemiddelde van de OESO-landen zit voor wat betreft investeringen in onderwijs; overwegende, dat onderwijs, kennis en innovatie belangrijke bronnen van duurzame economische groei zijn; verzoekt de regering in de aangekondigde brede heroverweging de ambitie mee te nemen om het onderwijs en de wetenschap in Nederland tot de mondiale top vijf te laten behoren, en gaat over tot de orde van de dag”.

201 Vergeleken met 2008 gaven zij in 2010 gemiddeld 20% minder uit, zo blijkt uit onderzoek van een adviesbureau Berenschot. Per medewerker gaven de onderzochte organisaties in 2010 gemiddeld 794 euro uit, terwijl 934 euro was begroot. In 2008 was dit respectievelijk 988 en 1030 euro. In 2011 ligt het gemiddelde opleidingsbudget per medewerker 3% lager op 906 euro (bron: ANP 2011).

202 O.a.: Peter Kwikkers, Langerstudeerders en Kortetermijndenkers, Expertise 2011, nr. 2.

relatie tussen rijksbijdrage en kosten, tussen inspanning en vergoeding, is losgekoppeld; de relatie tussen rijksbijdrage en kosten is niet meer traceerbaar; afwegingsmaatstaven worden BBP-percentages van andere landen, en rankings. Maar statistiek is geen beleid.

Collegegelden werden tot het begin van de jaren '80 nog aan het Rijk betaald en waren onderdeel van de rijksbijdrage. Nadien zijn die aan de instellingen betaald en van de rijksbijdrage afgetrokken. Sinds de WHW vloeit het collegegeld rechtstreeks in de instellingskas. Het is zo een financieringsinstrument van instellingen geworden. Zij hebben nu direct eigen belang bij verhoging van het collegegeld. We zien dit effect in combinatie met een ontmoedigende strijd over instellingscollegegeld, een bepaald asociaal leenstelsel voor niet alleen masteropleidingen maar voor de gehele studie, en de langstudeerdersmaatregel.²⁰³

De regering antwoordt op Kamervragen over de aanscherping van de collegegeldsystematiek voor tweede studies in oktober 2010: *“(...) Zoals in het advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel is verwoord kunnen we nu niet achteroverleunen. In de komende maanden zal ik een voorstel laten uitwerken voor hoe het bekostigingsmodel kan worden gewijzigd in relatie tot de in Veerman genoemde relatie met kwaliteit en profilering.”*²⁰⁴ Dat laatste zou volgens de zware Werkgroep profilering en bekostiging, die overigens tegen kwaliteitsbekostiging pleit, om twee vormen gaan:²⁰⁵

- taakverdeling op sectorniveau, zowel voor onderwijs als onderzoek;
- instellingsprofilering, (inter)nationaal vergeleken met zusterinstellingen.

Dit profieldeel van ongeveer 10-15% van het macrobudget, zou volgens de werkgroep kunnen bestaan uit twee componenten: trekkingsrechten naar rato van de huidige verdeling van het budget, en een competitieve component. Om de trekkingsrechten te verzilveren moeten de instellingsplannen voldoende aandacht besteden aan vier criteria daarvoor: op het gebied van ambities, vakgebieden, onderwijs, onderzoek. Toetsing daarvan vindt plaats in een ‘strategische dialoog’. De beste plannen komen in aanmerking voor extra middelen, dit ter beoordeling door een commissie met nationale en internationale experts. De vier beste plannen worden extra beloond. De helft van de bonus wordt direct uitgekeerd, de rest na vier jaar, mede afhankelijk van de resultaten. Het competitieve deel loopt geleidelijk op; het deel trekkingsrechten neemt af.

Model 2011 is nog niet ingevoerd of er is al een modelwijziging op komst: *‘kwaliteit- en profiel-bekostiging’*. Briljant idee of ‘mis-verkiezing’ vanachter de borreltafel?

De regering wil instellingen afrekenen op het studiesucces van hun studenten, dat zij minder vaak uitvallen, sneller hun diploma halen en meer college krijgen van betere docenten. In ruil krijgen de instellingen nog meer ruimte voor selectie aan de poort,

203 TK 32 618; Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten in verband met de invoering van een verhoogd collegegeld voor langstudeerders (Wet verhoging collegegeld langstudeerders)

204 Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2010/2011, nr. 202.

205 Werkgroep Profilering en Bekostiging, 12 mei 2011. Naar een meer geprofileerd hoger onderwijs en onderzoek. TK 31288, nr. 194 (bijlage).

selectie op basis van eindexamencijfers en mogen zij meer collegegeld vragen voor ‘bijzonder goede opleidingen’. Verder moet de informatievoorziening voor studenten beter, moeten instellingen zich sterker profileren en versnippering van onderwijsaanbod tegengaan, en komt er meer samenhang tussen onderwijs, onderzoek en bedrijfsleven. Bedrijven moeten meer te zeggen krijgen over de inhoud van het onderwijsaanbod en de richting van het onderzoek. In ruil voor de verschuiving van de focus van fundamenteel onderzoek naar economische topsectoren moeten bedrijven worden bewogen om meer (privaat) geld aan onderzoek en innovatie te besteden. Een tweede cascade van ‘losse’ ingrepen zoals landelijke toetsing van kernvakken, meer verplichte contacturen,²⁰⁶ het verlaten van de idee van de doorstroommaster en bevoegdheidseisen aan docenten completeren het ‘pakket’.

We spreken over vijf hoofdlijnen van beleid en, ruw geteld, 85 maatregelen en processen.²⁰⁷ Zo moeten “*de verdien capaciteit en het economisch groeivermogen van Nederland worden versterkt en antwoorden gevonden op de grote maatschappelijke opgaven van vandaag en morgen*”; met “*een hoger onderwijs stelsel van internationale allure, onderzoek van wereldklasse met een grote aantrekkingskracht op wetenschappelijk toptalent, en versterking van de internationale positie van het bedrijfsleven door versterking van de topsectoren, onze exportpositie en een uitmuntend innovatie- en vestigingsklimaat*”.²⁰⁸

Met de Strategische Agenda voor het hoger onderwijs, onderzoek en wetenschap ‘Kwaliteit in Verscheidenheid’²⁰⁹ richten staatssecretaris Zijlstra en minister Verhagen op 2025. Het is een ambitieuze beleidstermijn (die redelijkerwijs als waanzinnig moet worden gezien) en een ambitieniveau dat tegen de achtergrond van het beleid als ietwat arrogant kan worden betiteld. Met zijn 9 voor geschiedenis, en een medeondertekenaar en een regeringschef die dit heeft gestudeerd, moet de staatssecretaris weten dat een dergelijke lange termijn niet voorspelbaar is, laat staan stuurbaar, en dat zij de maakbaarheid van de samenleving niet tot hun politieke bagage rekenen. Het pakket maatregelen (nog afgezien van die om inhollanditis te voorkomen) vertoont trekken van een socialistisch maakbare samenleving in liberaal gewaad. De Strategische Agenda, het vroegere HOOP, doet denken aan statische vijfjarenplannen van GOSPLAN.²¹⁰

206 Uit een NSE-enquête bleek dat hbo-studenten in 2010 gemiddeld 2,3 contacturen meer hadden dan in 2007, maar 3,1 uren minder aan zelfstudie besteedden; HOP, 30 juni 2011, MvD. De correlatie tussen lestijd en studiesucces berust niet op onderzoek. Over de beperkte correlatie tussen studie-uren en tentamenresultaat is er oud tijdschrijfonderzoek waarin bij 18 studierichtingen aan de Universiteit Leiden blijkt dat de zelfstudie door studenten sterk asymmetrisch is verdeeld. Naarmate het tentamen dichterbij komt verrichten studenten meer zelfstudie. De gemiddelde werkweek voor studenten blijkt in de praktijk maximaal 32 netto uur, ongeacht studiedruk. Meer lestijd gaat dus op een gegeven moment ten koste van zelfstudietijd (de ‘wet van Vos’). Een contactuur levert de meeste zelfstudietijd op bij ongeveer 325 tot 400 uur lessen op jaarbasis. Bij meer contacturen gaan studenten minder zelfstandig werken, bij minder contacturen gaan zij meer zelfstandig werken, maar dit compenseert het verlies aan contacturen niet helemaal. (Van der Drift, K.D.J.M. en P.Vos (1987). Anatomie van een leeromgeving. Een onderwijs-economische analyse van universitair onderwijs. Diss. Leiden. Lisse, Swets en Zeitlinger.) Ander onderzoek bevestigt dat veel les in het ho niet altijd loont. Meer contacturen betekent dus niet ook beter onderwijs of excellent niveau.

207 Kwaliteit in verscheidenheid, p. 27/28, 40-42, 58/59, 68/69, 72-74.

208 Kwaliteit in verscheidenheid, p. 2, voorwoord.

209 Kwaliteit in verscheidenheid.

210 Gosplan of Staatscomité voor Planning (Госплан) is het comité dat verantwoordelijk was voor economische planning in de Sovjet Unie, afkorting van Gosudarstvennyy Komitet po Planirovaniyu (Государственный комитет по планированию). Belangrijkste taak: opstellen van vijfjarenplannen.

De VSNU beweert al langer – de regering echoot dit nu – dat het afgelopen moet zijn met de zesjescultuur; van hun studenten natuurlijk, niet van haar leden. Als het een signaal is van tekortschietend onderwijsaanbod moeten de instellingen daaraan werken. Wordt de beroerde studiehouding van studenten als het probleem gezien, dan zien we geen serieus onderzoek dat er op wijst dat dit probleem in de loop van de jaren groter is dan 25 of 50 jaar geleden en zelfs niet dat het überhaupt een probleem is. Als door de hoge instroompercentages ook de uitval wat hoger wordt is dat een logisch gevolg van het streven naar verhoging van het opleidingsniveau, en behoort het tot de kosten van het Lissabonbeleid. Echter: juist daarvoor dragen de instellingen en de politiek de grotere verantwoordelijkheid.

Dat slechts 52% van de studenten binnen vier jaar de bachelorgraad haalt is wel een bijzonder laag cijfer, en ook baart de dalende tendens zorg. Beleidmakers zoeken het in intakegesprekken waarin de motivatie van de student wordt gemeten en gaan de eind-examencijfers tellen. Indien studiemotivatie op de voorgestelde wijze meetbaar zou zijn, kunnen goed gevoerde intakegesprekken zinvol zijn. Er is echter onderzoek waaruit blijkt dat de voorspellende waarde van eindexamencijfers beperkt is en vooral bepaalde vakken en opleidingen betreft (met gemiddeld een 7,5 haal je elke studie wel). Zesjes-cultuur is er eerder bij het besturende deel van het ho en vo. Hun bezuinigingsdiscussies zijn een rookgordijn om de verantwoordelijkheid voor goed en inspirerend onderwijs af te schuiven op ‘vaststellingen’ zoals luie studenten, hun gebrek aan ambitie en voortgang, gebrek aan intelligentie, hun slechte vooropleiding en/of hun bijbaantjes.

Waar 3–5 miljard euro nodig is om het beleid van ‘Kwaliteit in Verscheidenheid’ vorm te geven, is een bedrag beschikbaar dat oploopt tot 310 miljoen in 2015 (7% van het totaalbudget). Die dekking is privaat geld: het ‘sociaal’ leenstelsel masterstudenten en de langstudeerdersbezuiniging. De instellingen krijgen dit naar prestatie: 260 miljoen op basis van de bonus/malus-regeling en 50 miljoen in competitie. Hiervoor worden individuele prestatieafspraken en collectieve hoofdlijnenakkoorden gemaakt die moeten leiden tot minder opleidingen, arbeidsmarktrelevant onderwijsaanbod en negen onderzoekspeerpunten: ‘de valorisatietak van instellingen wordt beter verankerd’. Tevens wordt onderzocht hoe nog meer kwaliteitsprikkel in het bekostigingsmodel kunnen worden verwerkt, zoals een vertaling van nog te ontwikkelen arbeidsmarktindicatoren.²¹¹ Voorts zullen afspraken worden gemaakt over indicatoren voor (eerstejaars)uitval, studieduur/rendement; kwaliteitsoordelen bij accreditatie; onderwijsintensiteit (contacturen, staf/studentratio); docentkwaliteit en reductie van overhead.²¹² Het wekt de indruk van kluitjesvoetbal zonder scoringskansen.

Scepsis is op zijn plaats. Los van het intellectuele gehalte van de doelstellingen:

- Onderwijsrelaties en wetenschappelijk onderzoek omvatten per definitie inspanningsverplichtingen.

²¹¹ Kwaliteit in verscheidenheid, p. 67.

²¹² Kwaliteit in verscheidenheid, p. 65.

- De Prestatieagenda 2005,²¹³ de Meerjarenaafspraken 2008-2012²¹⁴ en het Randstedelijk convenant allochtone studenten²¹⁵ zijn gewoon mislukt. De nu in ontwikkeling zijnde prestatie-overeenkomsten wachten hetzelfde lot.
- Kabinet Rutte I denkt niettemin dat het percentage kwaliteitsbonus na zijn eerste kabinetsperiode omhoog kan naar 20% van het budget, en natuurlijk vinden sommigen al dat dit nog meer moet zijn.
- Het advies van Commissie-Veerman²¹⁶ die pleitte voor een geleidelijk groeiend aandeel missiegebonden bekostiging, wordt dus heel anders ingevuld: capaciteitsbekostiging gebaseerd op de instellingsmissie en ‘glasheldere afspraken’ met de overheid over resultaten van onderwijsverbetering. Met Louw²¹⁷ acht ik dit onverstandig.²¹⁸ Bekostiging op basis van afspraken met de overheid levert de onderwijs- en onderzoekinstellingen over aan (politieke) waan van de dag. Een bekostigingsmodel met objectieve parameters geeft de samenleving betere bescherming en laat onverlet dat instellingen zich profileren, en prioriteiten en posterioriteiten stellen.²¹⁹ Die kunnen zij zelf het beste bepalen als zij niet allemaal hetzelfde moeten gaan doen. De overheid wil profilering, maar die moet door haar aangewezen speerpunten betreffen.
- De aangenomen motie Lucas (TK 31 288 nr. 211), stuurt de regering een andere kant op. Zij constateert dat het huidige bekostigingsmodel de perverse prikkel in zich heeft om zo veel mogelijk studenten te werven en zo het risico in zich draagt van kwaliteitsverlaging; dat in de Strategische Agenda een voorstel doet voor prestatiebekostiging, maar dat dit wat anders is dan kwaliteitsbekostiging; dat de NVAO onafhankelijke kwaliteitsoordelen over de opleidingen geeft, daarbij onderscheid maakt tussen voldoende, goed en excellent en deze oordelen benut kunnen worden voor een bekostigingsmodel op basis van kwaliteit, door de overheidsbijdrage per

213 Prestatieagenda 2005 OCW-HBO-raad, 18 mei 2005; SDU losbladige/digitale WHW, rubriek 8.1a.

214 Meerjarenaafspraken OCW-HBO-raad 2008-2012 ter uitvoering van de strategische agenda “Het hoogste goed” (minister Plasterk); SDU losbladige/digitale WHW, rubriek 8.1b.

215 Convenant allochtone studenten aan Randstadhogescholen, 16 mei 2008, Sdu losbladige/digitale WHW, rubriek 8.1c.

216 Differentiëren in drievoud. Advies van de Commissie Toekomstbestendigheid Hoger Onderwijs Stelsel. April 2010. TK 21 288 nr. 96.

217 Louw, R.G. (2011). Het Nederlandse hoger onderwijsrecht, LUF, Leiden (diss.), p. 121-122.

218 De hoofdconclusies van de Inspectie over de gesloten hoofdlijnenakkoorden zijn dat de meeste instellingen wel aangeven veel inspanning te leveren voor de doelstellingen over studiesucces en onderwijskwaliteit en voortgang te boeken (zie de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 23 juni 2011 met bijlagen: TK 31 288, nr. 191 p. 4. Die conclusie blijkt niet uit de cijfers, maar toch trekt de inspectie de conclusie dat de inspanningen van instellingen voldoende waren. Volgens haar hebben meerjarenaafspraken meerwaarde ten opzichte van andere instrumenten, maar zij wijst er wel op dat universiteiten en hogescholen hun extra lumpsum voor de meerjarenaafspraken niet gericht inzetten op de landelijke streefwaarden. Die blijken geen uitdaging voor de voorlopers en zijn voor achterblijvers niet haalbaar. De Inspectie trekt de conclusie dat het instrument meerjarenaafspraken op sectorniveau onvoldoende sturend werkt. Zij adviseert daarom dat, als in 2011 specifieke ambities worden afgesproken en daaraan extra geld wordt verbonden, beter kan worden gekozen voor een ander arrangement dan toevoeging aan de lumpsum zonder individuele prestatieafspraken. Zij acht verhogen van focus en commitment mogelijk als met elke instelling afzonderlijk afspraken worden gemaakt over streefwaarden. Hoe de Inspectie tot de idee komt dat een dergelijke inspanningsverbintenis wel werkt, is onduidelijk. Het bevestigt de verwachting dat weer onhaalbare afspraken worden gemaakt die uiteindelijk ook naar de vergetelheid zullen worden geëvalueerd.

219 Voor het hoe: zie Geldstromen en Beleidsruimte, paragrafen 12.1 t/m 12.5.

student per jaar te differentiëren naar het oordeel van de NVAO. Hiermee is de regering verzocht om haar prestatiebekostiging als opmaat te zien voor een systeem van kwaliteitsbekostiging op basis van besluiten van de NVAO, en om de komende jaren daarvoor de randvoorwaarden te scheppen.

- Nederland spiegelt zich altijd aan de top van de Amerikaanse universiteiten. Die is wel beter – rijker – maar het Amerikaanse gemiddelde ligt veel lager. Bovendien is de VS-economie wel veel groter, maar draait niet beter. Op lange termijn rendeert verdelende rechtvaardigheid – dat is een juridisch concept – kennelijk beter. Daar hoort een gedegen bekostigingsrecht bij.
- Prestatie-, profiel- en kwaliteitsbekostiging staan op zijn minst op gespannen voet met de Grondwet en artikel 2.6 WHW die juist bekostiging op gelijke voet en gelijkwaardige ontwikkelingsmogelijkheden garanderen, of zijn daarmee direct al in strijd.

Een ander gevaar is dat dit type voodoo-bekostiging aanzet tot diploma-inflatie:

- omdat de instelling wordt beloond voor wat de student moet doen;
- omdat het tellen van diploma's en rendement ongewenst gedrag oproept;
- omdat iedereen op jacht gaat om hoger collegegeld te kunnen vragen. Reeds dat zal de kwaliteitsbeoordeling verder perverteren. De NVAO zal dit moeten beoordelen en krijgt nog meer bekostigingsmacht, terwijl haar kracht juist ligt in het krijgen van een getrouw beeld van de onderwijskwaliteit;
- omdat studenten die net het poortje namen van hun havo of vwo, meteen weer voor net zo'n poortje staan van de universiteit of hogeschool. Geen wonder dat de *burn out* voor het dertigste levensjaar steeds vaker voorkomt;
- omdat zo niet wordt gestreefd naar een relatief hoog percentage hoger opgeleiden. Studeren is al duur en risicovol. Lenen en werken worden zo gestimuleerd, maar studeren niet;
- omdat dit model nog steeds niet meer is dan een verdeling van armoede met klein geld ... of er moet privaat geld van bedrijfsleven of student zijn. Maar in ruil daarvoor – mag ik hopen – zouden zij juist heel andere eisen aan de instellingen, docenten en bestuurders stellen dan de overheid.

Dat door de Strategische Agenda ondernemers, onderzoekers, docenten en studenten meer ruimte en uitdaging krijgen om zelf keuzes te maken en worden uitgelokt te investeren in hun kracht, te durven specialiseren en dus te kiezen²²⁰ – is twijfelachtig. Centralistische sturingsinstrumenten en economistische prikkels nemen toe, vrijheidsgraden en overheidsfinanciering nemen af. Dat werkt niet.

7.3 Lenen, sparen of krijgen

Met verwijzing naar paragraaf 2.3 kom ik kort terug op het onderwerp studiefinanciering omdat via beurs en collegegeld geld bij instellingen terechtkomt. Onder de kop “Deze studie wordt mede mogelijk gemaakt door...” meldde het Hoger Onderwijs Persbureau op 11 mei 2011 – wat opgeklopt – dat de eerste stap naar private beurzen voor Neder-

220 Kwaliteit in verscheidenheid, p.3, Voorwoord.

landse studenten is gezet. TU Eindhoven stelt haar internationale beurzenprogramma, samen met bedrijven, ook open voor *the best and brightest* uit eigen land: beurzen waarmee studenten een dure tweede masteropleiding kunnen kopen. Buitenlanders kunnen sinds 2006 die beurs krijgen als ze daarna nog drie jaar bij een bedrijf in de regio gaan werken. Het kabinet financiert geen tweede opleiding meer en hoopt dat het bedrijfsleven inspringt. Nu het lijkt of instellingen hierin hun melkkoe zien, moet er wat tegenover staan.²²¹ De VVD had al in een motie gevraagd of het kabinet zulke bedrijfsbeurzen wilde aanmoedigen en ziet ook veel in prijsvragen waarbij studenten duizenden euro's kunnen verdienen met voorstellen en ideeën.²²²

Is dit soort afschuif financiering nodig omdat de overheid het laat afweten? De Belastingdienst, grote accountantskantoren en ministeries, kennen die benadering al heel lang. Het geldt inmiddels als ouderwets en inflexibel: 'studeren in de baas zijn tijd'. De nieuwe variant van talentwerving doet het zonder de rechtsbescherming van het werknemerschap. Bovendien zal de verplichting om in dienst te treden, een eenzijdige verbintenis, vaak worden afgekocht. Er zijn grote nadelen verbonden aan deze winkelnering: een rigide arbeidsmarkt is één daarvan. Goede studenten zullen dit niet nodig vinden en of werkgevers zitten te springen om 'mindermaatse' studenten een dergelijke aanbieding te doen, is een vraag. Een betrouwbaar financieringsmodel is dit evenmin. Natuurlijk is het goed als bedrijven studenten en/of (toekomstige) werknemers stimuleren en financieel ondersteunen. Het is een instrument om maatschappelijk verantwoord te ondernemen, maar een overheid die dat beschouwt als serieus alternatief – of erger, als bezuinigingsoptie – heeft niet begrepen waarvoor zij dient en handelt onverantwoordelijk.

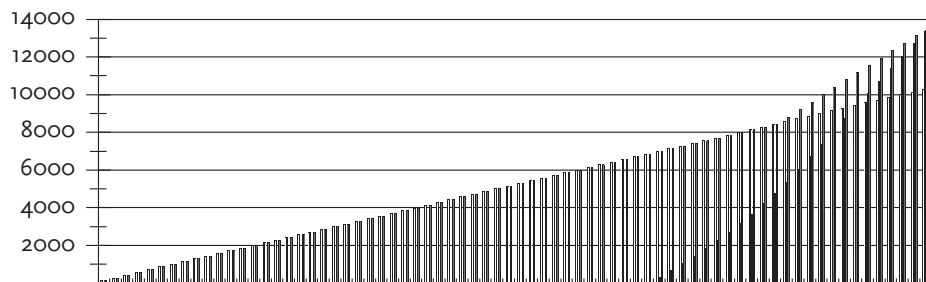
Nederland heeft een robuust stelsel van studiefinanciering en kan dit in een internationaliserende wereld aardig volhouden. In die zin is de geleidelijke afschaffing van collegegeld zoals het Verdrag van New York voorschrijft niet vreemd. De administratieve kosten van collegegelden en beurzen zijn ook hoger dan vaak wordt voorgespiegeld, want dit rondpompsysteem is nogal ingewikkeld. Het beurzenstelsel is eind jaren '80 omgezet in een lening/gift-stelsel, en daarna in een prestatiestelsel. De leencomponent werd steeds zwaarder met als gevolg dat waar in 2000 de gemiddelde studieschuld nog 7.700 euro bedroeg, die in 2011 is opgelopen tot 14.657 euro. Geld lenen kost geld, maar dat noodsein wordt niet gegeven. Studieleningen worden zelfs aangeprezen als veilige investering met een rendement van minimaal 300%. Politici spreken sussend van een 'sociaal' leenstelsel: voor jongeren die niet snappen dat de feitelijke leendwang asociaal is. Dat die opgebouwde schuld en rentevergoedingen afgaan van de ruimte voor pensioenopbouw of woonlasten, kan een ernstig probleem worden. Maakt het gevoerde beleid kleine Griekjes van de jonge hoogopgeleiden?

Er is voorgesteld om het collegegeld los te koppelen van studiefinanciering en een bonus-malus collegegeld in te voeren volgens een bepaald schema dat er kortweg op neer komt dat het collegegeld gedurende de nominale cursusduur nihil is en daarna

221 Dagvaarding voor universiteiten, Science Guide, 22 juni 2011; <http://www.scienceguide.nl/201106/dagvaarding-voor-universiteiten.aspx>

222 Zie bijvoorbeeld hoe deze op de site www.studentenprijsvraag.nl worden verzameld.

maandelijks snel oploopt op basis van de kostendeckendheid.²²³ Dit is misverstaan als voorstel om de langstudeerboete te introduceren.



Bij aanname van een kostendeckend tarief van € 8.000 per jaar:

- komen voor een vierjarige studie na 6 jaar het langstudeertarief en het bonus-malus-tarief op een vrijwel gelijk totaal bedrag uit;
- komen na 5½ jaar het vaste tarief en het bonus-malustarief vrijwel gelijk uit, waarna dat laatste dan snel duurder wordt.

De langstudeerboete is de lijn die vanaf maand 60 scherper stijgt dan de rechte lijn die het huidige vaste collegegeld voorstelt (€ 1.713 in 2011-2012).²²⁴

Het verschil zit dus in de eerste vier jaar. De mooie prikkel voor de instelling is dan om zo veel waarde aan de student te bieden dat deze langer ‘in huis’ blijft. De student heeft dan wel iets nodig om niet aan het lijntje te worden gehouden, maar hij kan dan wel kiezen hoe hij wil studeren (en dus ook waar). De enige partij die de mogelijkheid van een getrapte verhoging van het collegegeld na de cursusduur heeft opgepikt, was de Christen Unie. De regering gaf daarop het rekenkundig onbegrijpelijke antwoord dat dit niet binnen het budgettaire kader past.²²⁵

7.4 De vierde geldstroom: de NIIB%

Substantieel eigen vermogen, van instellingen en studenten, is voor een gezonde en toekomstbestendige financiering van onderwijs en wetenschap noodzakelijk. Extra fondsen zijn onmisbaar om financiële tekorten te lenigen. Handhaven van kwaliteit kost al geld; verbeteren zeker ook. Een effectief instrument dat in de universitaire pers enige aandacht kreeg, is voorgesteld in Geldstromen en Beleidsruimte²²⁶: de oprichting van een investeringbank met als statutair doel het bevorderen van hoger onderwijs en wetenschap en kennisintensiteit in de ruimste betekenis van deze begrippen. De bank zou

²²³ Geldstromen en Beleidsruimte, p. 319.

²²⁴ Over langstudeerdersboete uitgebreid: Peter Kwikkers, Expertise 2011, nr. 2 Langerstudeerders en Kortetermijnndenkers en voor de Kamerbehandeling TK 32 618.

²²⁵ EK 32 618 nr. G, p.8.

²²⁶ Voor het eerst over een ‘Schoolleenbank’: Kwikkers, Expertise 2008, nr. 1. De term ‘scholingsrekening’, een verwant idee afkomstig van Herman Wijffels, viel in een uitzending van Buitenhof (9 april 2006) ook op nog onvruchtbare bodem.

twee werkterreinen moeten hebben: één dat zich op onderwijs richt en één voor het onderzoek domein. Voor de rechtsvorm kan worden gedacht aan het succesvolle voorbeeld van de coöperatieve Boerenleenbank, maar een publiekrechtelijke rechtspersoon (naar het voorbeeld van de NIB, nu NIBC) is de eerstaangewezen vorm.

De verschijningsvorm is die van een internetbank, met kenmerken van een ‘echte’ bank. Deze Nederlandse Investerings- en Innovatiebank voor Onderwijs en Onderzoek (NIIB%) investeert in onderwijs en onderzoek en stimuleert en faciliteert mensen, bedrijven en overheden om een leven lang te leren en te onderzoeken. Een dergelijke bank is een praktisch instrument dat binnen één kabinetsperiode operationeel kan worden gemaakt. Hij vormt geen bekostigingsmodel of alternatief daarvoor, maar dient als reactieversnellend additief. Hier en daar zijn of waren stapjes in deze richting te ontwaren, zoals EL&I-leningenfondsen voor innovatieve start-ups op de grens van het MKB en de onderzoekswereld. Helaas zijn die kleinschalig en niet structureel. De NIIB% kan de deltapstroom (zie paragraaf 2.1) – nu verwaarloosbaar klein – autonoom vergroten.²²⁷ Meer vermogen aan de motor voor de Nederlandse kenniseconomie is noodzakelijk, betogen degenen die er verstand van zeggen te hebben. Welnu: waarom zijn zij niet aan de slag?

7.5 Ontwerpeisen aan een bekostigingsmodel

Allereerst ware te bedenken dat financiering en financieringsmodellen een goed studieklimaat en een goed onderzoeksklimaat moeten dienen. Over de voorkeur voor een tropisch, gematigd of arctisch klimaat valt misschien nog te twisten, maar over de vraag wat een bar klimaat is, is meestal wel overeenstemming.

De eerste algemene wet voor bekostiging luidt:²²⁸

“Hoe beleidsrijker, complexer of veelvormiger het bekostigingsmodel:

- *des te onvoorspelbaarder de effecten zijn;*
- *des te onbestuurbaarder het gehele systeem is;*
- *des te ineffektiever alle beleidsinstrumenten worden;*
- *des te ongevoeliger het model is bij beleidwijziging en veranderingen in maatschappelijke context.*

En in omgekeerde richting:

“Hoe dynamischer, complexer, veelvormiger en omvangrijker de maatschappelijke context, het beleid en de overige randvoorwaardelijke regelgeving zijn, hoe gewrongener en onhanteerbaarder een beleidsrijk bekostigingsmodel is, hoe kwetsbaarder het is voor ongewenst en zelfs frauduleus gedrag en hoe minder het beoogd effect van een ingebouwde prikkel aantoonbaar is.”

Op basis van deze eerste algemene wet, twee paradoxen en de bijkomende argumenten en voorbeelden, is de gedragsregel voor de overheid afgeleid dat zij een zoveel mogelijk toekomstneutraal en prikkelneutraal financieringsmodel moet hanteren, dat is gebaseerd op wetenschappelijke en didactische mentaliteit, samenwerking, evenwichtige waar-

²²⁷ Zie verder Geldstromen en Beleidsruimte, p. 330–336; Peter Kwikkers, Het dilemma van te weinig geld of de noodzaak van een vierde geldstroom. Expertise, 2009, nr. 6, p. 1–2.

²²⁸ Geldstromen en Beleidsruimte, p. 20, zie ook in paragraaf 2.2 hierboven.

dering van onderzoek en onderwijsprestaties, intrinsieke ambities en inhoudelijke kwaliteit. Een mondvoll eisen, maar deze werpen vruchten af, al vergt het boerengeduld. De ontwerpeisen aan elk bekostigingsmodel zijn samengevat met de woorden “*sense, simplicity, stability*”: rationaliteit, eenvoud en betrouwbaarheid.²²⁹

In moderne beleidsfabrieken geldt echter ‘als je iets nieuws moet verzinnen en je weet niets beters, verzin je maar iets slechters’. De nuance is in veel beleid- en wetgevingsdebatten ver te zoeken, want doorgaans is de politieke deal al gemaakt, vaak al door de financiële specialisten beklonken in een in beslotenheid tot stand gekomen regeerakkoord. Daarna heerst stringent begrotingsbeleid. Zo banjert een leeg harnas, aangedreven door monisme, door een kabinetsperiode. Het politiek-ambtelijke besluitvormingsproces mist zelfherstellend, zelfreflecterend, vermogen.

In die constellatie kan een bekostigingsmodel maar moeilijk rationeler, eenvoudiger en betrouwbaarder worden. Toch is zo’n stabiel model nodig dat de instellingen zowel aanpassingsvermogen biedt als een aanpassingsplicht oplegt. Het gaat dan om elementen die van werkelijk belang zijn: garanderen van verbeteringen en schrappen van achterhaalde en contraproductieve regelgeving en beleid. Van universiteiten en hogescholen kan niet worden verwacht dat zij alle problemen zelf oplossen. Zij mogen dit ook niet van zichzelf eisen en kunnen evenmin ongebreidelde autonomie claimen. Er is activistisch, faciliterend en waarborgend overheidsbeleid nodig; maar niet per se een actieve overheid. Dit moet zijn weerslag vinden in de aard en inhoud van de regelgeving inzake onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en de bekostiging ervan. Bekostigingsrecht is daarbij een hulpmiddel.

Op de in dit boek aangevoerde goede gronden bevelen de auteurs van Geldstromen en Beleidsruimte als vuistnorm aan om:²³⁰

- minimaal 77,5% van het macrobudget te verdelen aan de hand van een prikkelneutrale formulebekostiging,
- maximaal 20% aan langerlopende programma- of projectbekostiging en
- hooguit 2,5% aan kortlopende afsprakenbekostiging of startsubsidie.

Dit aanvullend lijkt een ideale ratio voor formulebekostiging:

- 75% vaste voet op basis van de vorige rijksbijdrage;
- 20% op basis van studentaantallen en diploma’s;
- 5% niveaubekostiging (als experiment; zie para 7.6) en:
- een maximale afwijking van + of – 2% per jaar op de totale rijksbijdrage;
- gegarandeerde inflatiecorrectie (als bewijs dat de overheid betrouwbaar is);
- een jaarlijkse ‘Spinozaprijs’ van een miljoen voor de opleiding die er bovenuit torent, een goede manier om onderwijs in het zonnetje te zetten.

²²⁹ Ibid p. 37 ev.

²³⁰ Ibid p. 300 – 304.

Financiële prikkels zijn niet meer dan afkoopsommen om mensen of organisaties iets te laten doen dat wat zij anders niet kunnen, of wat anders nooit in hun hoofd zou zijn opgekomen. Prikkels met dat laatste effect, *de facto* omkoping, zouden om die reden niet moeten worden toegepast, tenzij de legaliteit is geborgd en de legitimiteit boven elke (maatschappelijke) twijfel is verheven.

7.6 Via model 2011 naar anabole bekostiging?

Vergelijken we de uitgangspunten voor een nieuw model in de Strategische agenda uit 2007 met de lessen en ontwerpeisen in Geldstromen en Beleidsruimte uit 2009, dan is de conclusie dat met Bekostigingsmodel 2011 bakens zijn verzet. Model 2011 bevat veel minder oneigenlijke prikkels en dat is grote winst. Het eenvoudige, hanteerbare en transparante model (de *sense, simplicity & stability*), waar het niet alleen gaat over de transparantie van het model zelf, maar ook om voorspelbaarheid van de effecten ervan, is met Model 2011 iets naderbij gekomen. Er is meer rationaliteit en meer eenvoud. Het is te hopen dat dit voorlopig zo blijft, dat daarmee voldoende geld te verdelen is, en dat dit verder verbetert. Het eenvormige model voor wo en hbo is er. De vulling van het onderzoekdeel voor het hbo is echter minimaal, maar misschien ook niet zo'n goed idee: onderzoeksgelden versplinteren en monden regelmatig uit in concurrentievervalsend advieswerk.

Model 2011 maakt onderwijsinzet tot duidelijker basis voor financiering. Prestatie- en rendementsdenken lijken minder penetrant; dat er nog veel 'excellentie' en weinig bescheidenheid in de woordenschat van beleidmakers zit, doet daaraan niet af. Kwalitatief hoogwaardig onderwijs(aanbod) wordt wel gestimuleerd, maar onderlinge samenwerking krijgt nog onvoldoende gewicht. Diversiteit zit minder in aanbodstimulering en meer in individuele programmavorming en mobiliteit. Van prikkels voor kleinschaligheid binnen instellingen is weinig terechtgekomen: hoger onderwijs en wetenschap hebben een natuurlijke kritische schaal nodig.

De strategische uitgangspunten uit 2007 'kwaliteit' en 'invloed van de student', komen in het bekostigingsmodel helemaal niet uit de verf. Het is ook de vraag hoe dat laatste – tegen de stroom van politici, bestuurders, managers en toezichthouders in – had gekund. Herinvoering van het budgetrecht voor universiteits- en hogeschoolraden, en invoering van de student-assessor, kunnen helpen. De tijd is daarvoor rijp, maar de geesten nog niet.

Dat 'kwaliteit' niet uit de verf kwam, is – zoals gezien – een geluk. Als echter de druk van de roep om kwaliteitsbekostiging niet kan worden weerstaan, kan op de basis van de hierboven ontwikkelde ontwerpeisen misschien een model worden doorontwikkeld dat kan worden geduid als *niveaubekostiging*. Visitatierapporten van onafhankelijke *peers*, evaluaties van studentevaluaties, *hard data* omtrent wetenschappelijke publicaties en binnengehaald onderzoekgeld (track record), kunnen gegevens bieden die een gematigde verhoging van de prijs per student rechtvaardigen. Voorwaarde is dat de opleiding die dat niveau een jaartje niet haalt, wél reële kansen heeft om bij de volgende meting een bekostigingsklasse te stijgen, zoals een kleine autoschade niet meteen betekent dat het volgend jaar meteen meer verzekeringspremie moet worden betaald. Het Mattheus-

principe (hij die heeft zal gegeven worden), moet worden geëlimineerd. Dat is het meest ondermijnende dat een hoogstaand hogeronderwijsbestel kan treffen. Het brede en hoge niveau van hoger onderwijs en wetenschap – dit tonen erkende vergelijkingen aan – bezit Nederland nog steeds. Dit is een buitengewoon waardevol bezit, ook al zijn er krachten die anders willen doen geloven.

De door staatssecretaris Zijlstra in ‘Kwaliteit in verscheidenheid’ in het vooruitzicht gestelde modelwijziging moet als stap terug worden beschouwd. Diens slot in het voorwoord van de Strategische Agenda – ‘Zo werken we aan excellentie’ – klinkt eenzijdig en arrogant in plaats van veelzijdig, dienstbaar en bescheiden. De verborgen belofte dat hij van iedereen een topstudent maakt waarvan de hele samenleving profiteert, is niet correct, maar misleidend en dus onverstandig. De toppers komen er wel en de vraag is zelfs of de wereld dat soort toppers überhaupt nodig heeft en niet gewoon meer goed opgeleide en goed behandelde mensen. Excellerende studenten moeten mogelijkheden worden geboden, maar die hoeven de minder briljanten niet te belemmeren. Excellentieprikkels hebben onmiskenbaar effecten die vergelijkbaar zijn met bonussen; zij demotiveren degenen die (nog) niet als excellent zijn erkend (dus misschien wel de verkeerden). Het lijkt alsof goed en gedemocratiseerd hogeronderwijsbeleid opnieuw moet worden uitgevonden. Hoger onderwijs is er voor de toegevoegde waarde aan alle burgers (die willen en kunnen); niet alleen voor een smalle zichzelf in stand houdende elite (die trouwens desnoods wel zou kunnen lenen).

Niveaubekostiging kan, in tegenstelling tot vormen van bonusbekostiging via NVAO-accreditatie, papieren toezicht op naleving van wetgeving door de Inspectie, landelijke vaststelling van exameneisen, landelijke toetsen in het ho, of externe examinatoren, misschien werken als elk criterium voor het bepalen van het niveau positief is getest op:

- eerlijkheid;
- effectiviteit;
- waarborgen tegen perverse bijeffecten;
- een aanvaardbare kosten : batenratio (lage transactiekosten).

Zo lang we niet weten wat kwaliteit is en hoe dat goed te meten is – we kunnen het alleen inschatten²³¹ – zijn niveau- of kwaliteitsbekostiging af te raden: zij werken als anabole steroïden. Totdat de veiligheid van kwaliteitsbekostiging is bewezen, leidt invoering ervan tot een volgend schandaal: excellentie- en kwaliteitsfraude.

7.7 Hoe meer beleid en bestuur, des te minder recht

Wat onderwijs (de burger, het parlement) echt waard is, is grootschalig onderzoek waard. Er moet doorlopend op worden gehamerd: ten behoeve van welvaart en welzijn in de wereld moeten onderwijs en wetenschap worden beschouwd als kapitaalgoederen die door wet en recht geborgd zijn. Een land, een Europa, dat dit niet beseft, valt terug in beschaving. Door de eeuwen teloorgegangene wereldmachten maken onweerlegbaar dat een gebrek aan zelfreflectie en verbeelding hun neergang inluiden omdat zij niet mee-

²³¹ Accrediatie en Kwaliteitzorg.

konden in de concurrentieslag met buurmachten. En meer dan ooit is nu elk land een buurland. Door cynici worden bekostigingsmodellen beschouwd als modellen die armoede verdelen. Laten wij het erop houden dat een bekostigingsmodel in het onderwijs altijd een verdeelmodel zal zijn, en van tijd tot tijd ook moet dienen als bezuinigingsmodel.

In dit verband is het pleidooi van Louw interessant. Hij stelt herinvoering van een soort behoeftebepaling voor, zoals in 1970 bij een wijziging van de WWO 1960 is geïntroduceerd. Gebaseerd op de Grondwet is toen aan de regering de taak opgelegd om zorg te dragen voor gelijkwaardige ontwikkelingsmogelijkheden voor de geheel of ten dele uit de openbare kas bekostigde instellingen voor wetenschappelijk onderwijs en werd hen aanspraak gegeven op bekostiging van de voorzieningen die volgens de hier te lande heersende opvatting tot uitrusting en bestand van een universiteit of hogeschool²³² behoorden.²³³ De wetgever kan ook aan een bestuursorgaan zorgplichten opleggen. Gezien de veelheid van eisen die de overheid aan universiteiten en hogescholen stelt, is het vanuit het beginsel van *equity of arms* ook redelijk om in de WHW een zorgplicht voor de overheid te verankeren die inhoudt dat zij de instellingen zodanig bekostigt dat die in redelijkheid in staat worden gesteld om aan de eisen van de overheid te voldoen.²³⁴ Daarvoor is te meer reden nu aanzienlijk op hoger onderwijs en onderzoek is en wordt bezuinigd. Ondanks dat het een instelling (ook in een gezamenlijk actie) meer dan zwaar zal vallen om bij de huidige inrichting van de bestuursrechtspraak van Raad van State erkend te krijgen dat de minister niet aan zijn zorgplicht voldeed, acht ik een dergelijke waarborgbepaling correct en recommandabel.

Een van de vragen voor dit preadvies luidde: zijn er ontwerpregels voor bekostigingsrecht? Het antwoord daarop is bevestigend. Deze *'Inleiding in het Bekostigingsrecht'* vormt een begin om ontwerpregels te formuleren. De wens is dat dit preadvies bijdraagt aan het in die richting verder ontwikkelen van bekostigingsrecht: als species van het genus staats- en administratiefrecht.

Prikkels – financieel en non-financieel – zijn de anabolen in het recht. Daarom is tot slot de derde algemene wet voor bekostiging memorabel. Vrij vertaald luidt die: 'Geld voor slecht beleid verspilt het geld van een goed bestuur'.²³⁵ De hoofdregel blijkt "gebruik je gezond verstand", en daarom geldt deze waarschuwing annex conclusie als slot van bovenstaand relaas: *Beleid en recht zijn communicerende vaten: hoe meer beleid en bestuur, des te minder recht en rechtvaardigheid. Daarom is er behoefte aan bekostigingsrecht.*

232 Toen heette de TU Delft nog TH Delft en vielen de hogescholen onder de WVO.

233 Artikel 16, eerste lid, en 96ter, eerste lid, WWO 1960, zoals luidend na de Wet van 30 september 1970 in verband met een algemene herziening van de bekostigingsregeling, Stb. 1017, 494.

234 Louw, R.G. t.a.p., p. 119-120, 159. Hij neemt dit als volgt op in zijn Proeve voor de WHW:

Artikel 4.2. Bekostigingsgrondslag

1. De in artikel 4.1 bedoelde aanspraak op bekostiging heeft betrekking op de uitvoering van de in artikel 1.3, eerste, onderscheidenlijk tweede lid, genoemde taken voor zover deze worden uitgevoerd binnen de domeinen bedoeld in artikel 4.1, derde lid.
2. Onze minister draagt er zorg voor dat de krachtens deze wet bekostigde instellingen zodanig worden bekostigd dat zij hun krachtens deze wet opgedragen taken naar behoren kunnen uitvoeren.

235 Geldstromen en Beleidsruimte, p. 26.

Bekostigingsrecht: een mooi woord, maar welke lading?

Frans de Vijlder

De opsteller van het preadvies heeft zich als een monnik van zijn taak gekweten! Ik stel mij voor dat hij zich voor het schrijven van dit stuk daadwerkelijk heeft teruggetrokken in de bibliotheek van een abdij, de wanden daarvan geplaveid met boeken, boeken en nog eens boeken, slechts onderbroken door een piepklein raam, waarlangs een glimp grijs daglicht naar binnen gesmokkeld wordt; de rijzige heer Kwikkers aan een voor hem veel te lage loodzuware eikenhouten tafel krom voorovergebogen zittend met de vederpen in de hand, de neus boven het perkament onder de rook van een walmende kaarsvlam zijn noeste arbeid verrichtend...

Zo moet het ongeveer gegaan zijn. De vederpen en het perkament zijn natuurlijk vervangen door een laptop en de boeken wellicht door pdf-jes, maar de stilte van de studeerkamer moet gebleven zijn. Dit is de soort stukken die je niet snel op een achternamiddag op een terras in de zon bij elkaar sprokkelt. Alle lof dus voor dit werk. Waar aan begint een referent, lam geslagen door de enorme berg aan informatie en invalshoeken, die een commentaar op een dergelijk stuk moet schrijven? Het kan in enkele pagina's niet anders dan eclectisch, maar dan toch in alle scherppte...

Bekostigingsrecht?

De auteur noemt zijn werk een inleiding over bekostigingsrecht, een woord dat hij min of meer zelf heruitvindt in de betekenis van 'een aparte tak van de juridische sport'. Deze tak van de juridische sport moet dan staan voor de 'gedragsbepalende regels in de vorm van modellen, formules en correctiemechanismen die de vergaring, verdeling en besteding van de voor die sector beschikbare financiering – publiek en privaat – betreffen. Spreken we over de private bron, dan gaat het in eerste instantie over het aandeel daarvan. Spreken we alleen over de publieke bron, dan is de vraag wie het geld krijgt, op basis van welke beleidsuitgangspunten, en welke voorwaarden daarbij gelden.'

Binnen dat kader behandelt hij in het preadvies een breed scala aan onderwerpen, variërend van de grondwettelijke, internationaalrechtelijke en Europees rechtelijke grondslagen tot en met de perversiteiten die de vormgeving van de bekostiging kan oproepen. Dat roept dan vervolgens wel de vraag op wat nu de kern van dit 'bekostigingsrecht' vormt. Wat zijn de exclusieve kenmerken ervan? En van welke terminologie bedient het zich? Het preadvies schept daarover eerder verwarring dan duidelijkheid. Dat begint al bij de titel: 'Inleiding in het bekostigingsrecht; Over verdeelmodellen, bezuinigingen en beleidsprikkels in het hoger onderwijs'. Valt dit allemaal onder het 'bekostigingsrecht? En gaat het dan, zoals de inleiding suggereert, over 'recht' en niet over 'geld'? Daarbij suggereert de auteur bovendien dat het recht van een hogere orde is dan het geld. Letterlijk citeert de eerste zinnen: Een preadvies dat de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht betaamt, gaat over de 'Rechtsontwikkeling en Rechtstoepassing' in het onderwijs en niet over iets platvloers als geld. Niettemin gaan beleidsdiscussies en besluiten heel

vaak over geld: noodzakelijke bezuinigingen, onbetaalbare wensen, innovatieplannen, sancties voor slecht gedrag, prioriteiten en keuzes. Economen, statistici en boekhouders hebben zo de afgelopen decennia meer invloed verworven.' Wat beoogt de auteur hiermee eigenlijk te zeggen?

En dan de terminologie die in het 'bekostigingsrecht' gehanteerd wordt. De auteur spreekt over 'bekostigingsrecht', maar even later gaat het 'in den brede over financiering van onderwijs ... over verdeelmodellen, verdelingsmechanismen... Het bevat zo de capita selecta voor een rechtstatelijk gefundeerde bekostigingsdoctrine: voor bekostigingsrecht'. Is bekostiging voor de auteur van het preadvies nu hetzelfde als financiering? Dat valt uit het gehele stuk niet op te maken. Voor de schrijver van dit referaat zijn het in elk geval twee begrippen met een nogal verschillende betekenis. Klaarblijkelijk gaat dit bekostigingsrecht ook niet alleen over het onderwijs, maar over de 'gedragsbepalende regels in de vorm van modellen, formules en correctiemechanismen die de vergaring, verdeling en besteding van de voor die sector beschikbare financiering – publiek en privaat' in elke 'min of meer collectief gefinancierde sector'. De auteur meet zich hier nogal wat aan! Is dit echt allemaal 'bekostigingsrecht? Dit dekt zo ongeveer het gehele werkgebied van de economie van de publieke sector. In een volgende paragraaf 1.2 met als titel 'vraagstukken bij financiering' wordt bekostigingsrecht omschreven als: 'juridische relaties tussen gefourneerde gelden en verwachte prestaties, welke prikkels werken en welke niet; welke niet (zouden) mogen werken en welke averechts effect hebben en daarom perverse prikkels worden genoemd.' Dit terminologische labyrint weet de auteur ook later in het stuk niet meer te ontwarren. Wat nu de kern van 'bekostigingsrecht' is en waarin het zich exclusief onderscheidt van andere (sub)disciplines wordt echt niet duidelijk, althans niet voor deze referent.

Prikkelneutraal?

Verderop slaat de twijfel opnieuw toe bij de referent. In § 7.6 introduceert de auteur de term 'anabole bekostiging'. Een echte omschrijving daarvan geeft hij niet, maar hij hanteert het begrip in relatie tot wat hij in de betreffende paragraaf aanduidt als niveau- of kwaliteitsbekostiging. Hij raadt dergelijke vormen van bekostiging af, omdat die zouden werken als 'anabole steroïden'. Hij doet dat, vermoedelijk, met als oogmerk te wijzen op de schadelijke bijwerkingen die een dergelijke vorm van bekostiging in de ogen van de auteur heeft. Het oordeel over die schadelijke bijwerkingen is gebaseerd op een zelf ontworpen 'vuistnorm' (§ 7.5). In die 'vuistnorm' wordt gesproken over een 'prikkelneutrale formulebekostiging', welke 77,5% van het macrobudget zou moeten omvatten... Daarnaast nog wat andere componenten, maar dat doet er niet zoveel toe. Waar het mij hier vooral om gaat is de versluierde normatiek achter de 'prikkelneutrale formulebekostiging' en het oordeel van de auteur over de werking van 'financiële prikkels'. 'Financiële prikkels' omschrijft hij als 'afkoopsommen om mensen of organisaties iets te laten doen wat zij anders niet kunnen, of wat anders nooit in hun hoofd zou zijn opgekomen. Prikkels met dat laatste effect, de facto omkoping, zouden om die reden niet moeten worden toegepast, tenzij de legaliteit is geborgd en de legitimiteit boven elke (maatschappelijke) twijfel is verheven.' Afgezien van de – alweer – demagogische ondertoon spreekt hieruit een mens- en wereldbeeld dat de auteur er klaarblijkelijk op na houdt:

het is verboden om mensen en organisaties met prikkels aan te moedigen om zich beter te gaan gedragen. Maar bevat niet elke handeling, of niet-handeling, van de overheid prikkels? Dat is ook mijn grote bezwaar tegen de – valse – suggestie die een term als ‘prikkelneutrale bekostiging’ wekt. De ontwerpeisen in § 7.5, waarvan deze ‘prikkelneutrale formulebekostiging’ onderdeel uitmaakt, staan bol van de vooronderstellingen, die helemaal niet ‘prikkelneutraal’ zijn, integendeel. Dat begint al in de eerste zin van die paragraaf: ‘allereerst ware te bedenken dat de financiering en financieringsmodellen een goed studieklimaat en een goed onderzoeksklimaat moeten dienen’. Deze normatieve aanname is sterk beredeneerd vanuit een specifiek soort professionele belangen in het hoger onderwijs zelf, maar heeft weinig te maken met de strategisch politieke motieven van waaruit politici en bestuurders uiteindelijk beslissingen moeten nemen over de aanwending van middelen in de publieke ruimte. Het hogeronderwijsbudget en de verdeling daarvan over instellingen, studenten, activiteiten en de daaraan verbonden eisen vormen daarvan slechts een onderdeel. Waarom zouden deze politici zo absoluut moeten kiezen voor het hoger onderwijs? Uit het oogpunt van verdelende rechtvaardigheid en nationaal belang pleit er veel voor om dat juist niet te doen, meer middelen uit de publieke kas te investeren op andere terreinen en een hoger aandeel in de financiering te vragen van burgers. De ontwerpeisen die de auteur formuleert zijn in feite niet meer dan een nogal technische inkleuring van die, uiterst waardegeladen, politieke besluitvorming. Is dat de essentie van het bekostigingsrecht?

Geen enkele bekostigingssystematiek, en geen enkel onderdeel van een bekostigings-systematiek, is ‘prikkelneutraal’. Elke indicator, elke vorm van compartimentering en elk normbedrag (normatief of prescriptief) vormt onderdeel van een ‘gelegenheidsstructuur’, waarin bepaalde institutionele keuzen en bepaalde toepassingen van beschikbare middelen worden bevorderd en alternatieven juist moeilijker worden gemaakt. Toen het hoger beroepsonderwijs in 1986 overschakelde op volledig lineaire bekostiging op basis van studentenaantallen, gewogen voor de verhouding tussen het aantal uitvallers en het aantal afgestudeerden in een cohort, was het oogmerk daarvan (1) een bestuurlijke schaalvergroting, daarmee vergroting van het beleidvoerend vermogen en (2) een ‘prikkel’ om zo snel en effectief mogelijk in de propedeuse een selectie te maken tussen studenten die de opleiding zouden kunnen voltooien en studenten die daarin niet zouden slagen. Het eerste deblokkeerde een toestand waarin bestuurlijke samenwerking werd afgestraft met minder middelen. Het tweede was in feite de oplossing voor een in het hbo niet bestaand probleem, want op het moment dat het bekostigingsmodel werd ingevoerd lagen de rendementen en verblijfsduren in het hbo op een aanvaardbaar niveau, anders dan toen in het wetenschappelijk onderwijs het geval was. We geven dit voorbeeld niet alleen om te illustreren dat ‘prikkelneutraliteit’ niet bestaat, maar bovendien om een punt te maken van een andere bewering in het preadvies. De auteur stelt namelijk ook: ‘Op basis van deze eerste algemene wet, twee paradoxen en de bijkomende argumenten en voorbeelden, is de gedragsregel voor de overheid afgeleid dat zij een zoveel mogelijk toekomstneutraal én prikkelneutraal financieringsmodel moet hanteren, dat is gebaseerd op wetenschappelijke en didactische mentaliteit, samenwerking, evenwichtige waardering van onderzoek en onderwijsprestaties, intrinsieke ambities en inhoudelijke kwaliteit.’ Let op: in deze frase spreekt de auteur ineens weer over een ‘financieringsmodel’.

Dit moet niet alleen ‘prikkelneutraal’ zijn, maar ook nog eens ‘toekomstneutraal’ en dan ook nog eens met de gehele baaierd aan eisen die er verder achteraan komt. In deze frase ontkracht de auteur niet alleen de eigen stelling van ‘prikkelneutraliteit’, gelet op de verdere eisen waaraan het moet voldoen, maar het miskent ook een van de belangrijkste functies van de hedendaagse bekostigingsmodellen, namelijk het opzoeken van een gezonde spanning tussen een bestaande werkelijkheid en een gewenste institutionele toekomst. Met andere woorden: geen enkel bekostigingsmodel kan ‘toekomstneutraal’ zijn. De prikkels, die de auteur zo verfoeilijk acht, geven uitdrukking aan een maatschappelijk gewenste institutionele toekomst. Daarmee is niet gezegd dat die institutionele toekomst per definitie goed is, en dat de manier van bekostigen effectief is in dat opzicht, maar de waardegeladenheid met betrekking tot een gewenste toekomst blijft, hoe averechts het bekostigingsmodel ook verder mag uitpakken. De auteur maakt dit onderscheid niet, maar het is wel essentieel voor de beoordeling, en bij de auteur vaak expliciete veroordeling, van het handelen van ambtelijk apparaat en politieke besluitvormers. Misschien zijn deze laatsten minder ‘dom’ dan in het preadvies gesuggererd wordt.

En weer terug naar het bekostigingsrecht

Het woud aan prikkels waarover de auteur met afkeuring spreekt, miskent naar mijn mening de complexiteit en de dynamiek waarin onze samenleving terechtgekomen is en daarmee ook de tragedie in de politieke en ambtelijke processen. In plaats van zich af te zetten tegen de verschijnselen van deze tijd vanuit een grotendeels impliciet gebleven normatieve opstelling, was het interessanter geweest wanneer de auteur zich wetenschappelijk had verwonderd, over de verschijnselen als zodanig. Kan een bekostigingsstelsel eenvoudig, effectief en voorspelbaar zijn in deze complexe en dynamische, per definitie onkenbaar geworden wereld? Tegen welke maatschappelijke norm, anders dan de technische normen in het stuk, legt de auteur het functioneren van bekostigingsmodellen eigenlijk aan? Het antwoord hierop is niet, in elk geval niet expliciet, in de stukken terug te vinden. Als iets al de term ‘bekostigingsrecht’ zou verdienen, dan zou het mijns inziens eerst en vooral een degelijke, rechtsfilosofische basis zijn over de verhouding tussen een, doelen en normen stellende, overheid die daarmee verbonden middelen verschaft aan maatschappelijke organisaties en de ruimte en condities die aan die organisaties worden gegund respectievelijk opgelegd. Dat zou in al zijn eenvoud, zonder verdere normatieve vooringenomenheid, voor mij de kern zijn van een ‘bekostigingsrecht’.

Tot besluit

Dit referaat is kort en het gaat slechts in op enkele van de vele paragrafen en onderwerpen die in het preadvies aan de orde komen. De auteur van het preadvies heeft blijk gegeven van een overweldigende kennis van de literatuur die te maken heeft met de onderwerpen die in het preadvies aan de orde komen. Het preadvies is in dat opzicht ronduit indrukwekkend, bevat een aantal interessante strengen van kennis en redeneringen. Maar na de lezing en de bezinning komt de twijfel. Die twijfel heb ik hierboven aan de hand van enkele punten proberen te illustreren. Ik vat mijn voornaamste bezwaren tegen het stuk samen.

1. De auteur is niet geslaagd in de pretentie die aan het begin is verwoord. Het nut en de noodzaak van een eigenstandige juridische subdiscipline 'bekostigingsrecht' is niet overtuigend neergezet. Het ontbreekt aan een duidelijke focus, interne samenhang en afbakening van het subject, zowel ten opzichte van andere wetenschappelijke disciplines, als in de inhoudelijke omschrijving van wat wel en wat niet onder het bekostigingsrecht zou vallen.
2. Het stuk focust sterk op in wezen technische kwesties, maar is tegelijkertijd doorspekt van, niet zelden impliciet gelaten, normatieve opvattingen over het onderwerp.
3. Veelvuldig gebruik van demagogische termen en zinsneden als 'moderne beleidsfabrieken', 'voodoo-bekostiging', 'anabole bekostiging' hadden vermeden kunnen worden en doen afbreuk aan het in zich wetenschappelijke karakter dat het stuk in potentie heeft.

Maakt de overheid zich overbodig?

Paul Doop¹

‘De overheid moet zoveel mogelijk een toekomstneutraal en prikkelneutraal financieringsmodel hanteren’, betoogt Peter Kwikkers in zijn Inleiding in het bekostigingsrecht. Dat vraagt om een betrouwbare overheid. Een overheid die bekostigingsregels zodanig inricht dat ze zo neutraal mogelijk zijn en zich adequaat verhouden tot de onvermijdelijke kosten van de instelling. Dan kan de universiteit of de hogeschool zich maximaal richten op waar het om gaat: kwalitatief goed onderwijs en onderzoek met oog voor de studenten en voor de samenleving van vandaag en morgen.

In 2009 en 2010 is een Panel van Wijzen actief geweest om te komen tot de opstelling van een nationale Onderwijsagenda. Aan dit initiatief van onder meer de Volkskrant hebben velen in het Nederlandse onderwijs meegedaan. Het panel bestond uit bekende ‘onderwijs-Nederlanders’ zoals Robbert Dijkgraaf, president van de Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen, Leonard Geluk, ex-wethouder onderwijs van Rotterdam en Henriette Maassen van den Brink, hoogleraar aan de UvA.² De uitkomsten van het panel geven een beeld van welke oplossingen er zijn voor de brandende vraagstukken in het Nederlandse onderwijs. De zeven hoofdpunten zijn:

- Vergroot de status van het leraarschap;
- Geef docenten meer verantwoordelijkheid en spreek ze aan op resultaten;
- Examineer meer dan alleen kennis en inzicht;
- Verbeter de kwaliteit van het management van scholen;
- Verbeter de scholing van docenten;
- Laat leerlingen/studenten op het voor hen hoogst mogelijke niveau examen doen;
- Maak onderwijs kleinschalig.

Nergens staat te lezen dat de wijze van bekostiging van het Nederlandse onderwijs anders moet worden aangepakt. Dat is interessant omdat veel schoolbesturen en universiteitsbesturen de afgelopen jaren veel tijd hebben besteed aan de aanpassing van de wijze van bekostiging. Was dit terecht of verspilde tijd? Wanneer wij de bijdrage van Kwikkers lezen, dan zien wij een bijzonder goed ontwikkelde theorie en praktijk van de bekostiging in het (hoger) onderwijs. De focus op de bekostiging is niet zo vreemd, omdat de overheid via de bekostiging juist mogelijkheden lijkt te hebben om in te grijpen bij de sturing van het onderwijs en onderzoek. Het geven van onderwijs is vrij en het onderwijs is een aanhoudende zorg van de Regering, lezen wij in artikel 23 van de grondwet. Het is juist de inrichting van de bekostiging die het voor de overheid mogelijk maakt om via ‘prikkel’ of ‘incentives’ het onderwijs een zekere kant op te doen bewegen. In deze bijdrage wil ik graag stil staan bij de volgende elementen:

¹ Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel.

² De Volkskrant, 21 november 2009.

- Hoe zinvol zijn bekostigingsprikkels?
- Sluiten de huidige bekostigingsprikkels aan op de onderwijsagenda van de toekomst?
- Zijn minder incentives via de overheidsbekostiging goed voor het onderwijs?

Hoe zinvol zijn bekostigingsprikkels?

Uit de bijzonder leerzame verhandeling van Kwikkers over de verschillende bekostigingsmodellen, mag worden afgeleid dat de overheid de afgelopen 20 jaar een grote waarde heeft toegekend aan het geven van beleidsprikkels via de bekostiging. Prachtige acroniemen zoals bijvoorbeeld PGM, HOBEK, STABEK, PBM-PGM hebben de afgelopen jaren op de tafel van de overheid en instellingen gelegen. Doel was steeds om te bewerkstelligen dat op de één of andere manier instellingen meer studenten in een kortere tijd van een diploma zouden voorzien. Dat paste in het beeld van een sterke groei van de onderwijsdeelname, vooral in het hoger onderwijs. De werkgroep Profilering en Bekostiging heeft in haar advies van 12 mei 2011 staatssecretaris Zijlstra ontraden om de doelstellingen in zijn kwaliteitsagenda via ingrepen in de bekostigingsregelgeving te realiseren.³ Een heel bijzonder advies, omdat universiteiten en hogescholen bepaald niet onverdeeld enthousiast waren over het nieuwe bekostigingsregime dat onder leiding van minister Plasterk tot stand was gekomen. Veel instellingen waren wel blij met de voorstellen van Plasterk omdat daarmee definitief het idee van de bekostiging via 'leerrechten' van tafel was. In de nota 'Kwaliteit in verscheidenheid' staat te lezen dat de politiek geen behoefte heeft aan een ingrijpende wijziging in de bekostigingsregelgeving. De nadruk in de nota ligt op het thema: 'scherpe verantwoording over de bereikte resultaten'.⁴ Het is duidelijk dat de politiek niet kiest voor de voortzetting van de 'bekostigingsengineering' van de afgelopen decennia, maar juist kiest voor eenvoud en transparantie. Dat is te prijzen en het zal op termijn leiden tot minder regels. Mogelijk een weinig aantrekkelijk perspectief voor de onderwijsjurist maar een zegen voor het onderwijs.

Waarom is die terughoudendheid ten aanzien van bekostigingsprikkels zo betekenisvol? In de eerste plaats omdat de afgelopen jaren is bewezen dat de incentives in de bekostiging dikwijls perverse bijwerkingen hadden. Recent hebben wij dat nog meegemaakt met de affaire van de zogeheten 'alternatieve afstudeertrajecten' in het hoger onderwijs. Uit het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs over alternatieve afstudeertrajecten is gebleken dat op een aantal hogescholen een 'kwaliteitscultuur' ontbreekt.⁵ De afgelopen jaren is in het hoger onderwijs veel tijd en aandacht uitgegaan naar het voorzien in het onderwijs aan een wassende stroom van studenten. In de beleidsreactie van staatssecretaris Zijlstra valt de volgende passage te lezen: 'Niet alleen gezien de huidige situatie maar ook gezien de recente geschiedenis waarin verschillende keren en soms ook in brede zin geconstateerd moest worden dat in het hbo het naleven van regels en

3 Naar een meer geprofileerd hoger onderwijs en onderzoek, werkgroep Profilering en Bekostiging, 12 mei 2011, blz. 21.

4 Kwaliteit in Verscheidenheid, Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap, 1 juli 2011, blz. 60.

5 Beleidsreactie op de eindrapporten alternatieve afstudeertrajecten, 20 mei 2011, blz. 7.

het bieden van kwalitatief goed onderwijs niet is gelukt'. In de brief staat vervolgens nog de volgende opmerkelijke passage te lezen: 'De vrijheid in het systeem is blijkbaar niet aan iedereen besteed.'⁶ Het is duidelijk dat de tijd van het elkaar 'prikken' voorbij is. De overheid wil 'boter bij de vis' en dat betekent kwaliteit voor alles en de verantwoording daarover is de belangrijkste prioriteit.

Is bekostiging daarmee als thema van de onderwijsagenda verdwenen? Nee, zeker niet, maar er wordt heel gericht mee omgegaan. Zie de aanpak die Kwikkers met instemming beschrijft over de keuze ten aanzien van de inzet van de profileringmiddelen en de inzet van de politiek op zwaartepunten voor het onderzoek. Echter bij deze constateringen zijn wel twee belangrijke nuanceringen te plaatsen. In de eerste plaats blijft er een 'gat' zitten tussen het niveau van de bekostiging van het onderwijs en de kosten van het onderwijs. Uit de laatste begroting van het ministerie van OCW voor 2012 blijkt dat de bekostiging per student van 2011 naar 2015 terugloopt van ca. € 6.000 naar € 5.600, een daling van ca. 7 procent. Naar mate de relatie tussen de 'kosten' van het onderwijs en het niveau van de 'overheidsbekostiging' uiteen gaat lopen, heeft de incentive van de overheidsbekostiging steeds minder effect. Heden ten dage financiert de overheid nog voor ca. 70 procent de kosten van het onderwijs van de student. Maar dat gaat de komende jaren rap wijzigen. Als gevolg van ondermeer de introductie van de 'Langstudeerdersboete' en de heffing van het kostendeckende 'instellingscollegegeld' voor de tweede opleiding loopt de relatieve bijdrage van de overheid aan het onderwijs terug. Daarover maakt Kwikkers een aantal zeer belangwekkende opmerkingen. In het najaar van 2011 heeft de NMA een bedrijfsbezoek gebracht aan een aantal instellingen voor hoger onderwijs. De minister van onderwijs en wetenschappen heeft in een brief van 7 januari 2010 over het vraagstuk van het collegegeld voor de 'tweede opleiding' aan de HBO Raad de mededeling gedaan dat met betrekking tot de bepaling van dit collegegeld de mededingingsbepalingen niet van toepassing zijn.⁷

De tweede nuancering betreft het onderzoek. De Bedrijvenbrief van minister Verhagen van 13 september 2011 ademt een toon van grote behoefte om via de bekostiging van de instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek, meer sturing te willen geven aan het onderzoek. In de brief zijn tien topsectoren benoemd en het is de bedoeling dat de overheidsbekostiging van het onderzoek in toenemende mate via deze topsectoren gaat verlopen.⁸ Een bijzondere benadering die strijdig lijkt met de inzet op kwaliteit. De afgelopen jaren is het budget voor onderzoek van de kennisinstellingen sterk geslonken. De zwaarste ingreep vond plaats in het stopzetten van de financiering van het onderzoek via de zogeheten FES middelen (Fonds voor de Economische Structuurversterking), bedoeld voor de versterking van de kennisinfrastructuur in Nederland. Een aderlating van € 500 miljoen per jaar. Kwikkers wijst er terecht op dat door de stijging van het aantal studenten een steeds grotere verwatering van het onderzoeksbudget heeft plaatsgevonden. Het onderzoeksbudget voor de Nederlandse universiteiten is de laatste

6 Beleidsreactie, ...enz. blz. 6.

7 Brief van OCW d.d. 11 januari 2010, kenmerk HO&S/BS/181861.

8 Naar de top, het bedrijvenbeleid in actie(s), 13 september 2011.

jaren gedaald terwijl het aantal studenten zeer sterk is gestegen. Daarenboven is bij de verdeling van het onderzoeksbudget de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) steeds belangrijker geworden. Het leidend criterium voor NWO is dat het onderzoeksbudget in competitie moet worden verdeeld, waarbij excellentie in fundamenteel onderzoek en maatschappelijke toepassing daarvan leidend moet zijn. Het wordt de komende jaren spannend bij de verdeling van de onderzoeksmiddelen van de overheid. De vraag is of de overheid er in zal blijven slagen om ‘wetenschappelijke kwaliteit’ van het onderzoek blijvend de doorslag te laten geven. Het gevaar dreigt dat onderzoek in een topsector van meer betekenis wordt gevonden dan excellent onderzoek daarbuiten. Het is te hopen dat NWO en anderen ‘wetenschappelijke kwaliteit’ de bepalende factor laten blijven, bij de toekenning van specifieke onderzoeksmiddelen.

Sluiten de huidige bekostigingsprikkel aan op de onderwijsagenda van de toekomst?

Lezen wij de hiervoor gepresenteerde Onderwijsagenda van het Panel van Wijzen dan sluiten de huidige prikkels in het hoger onderwijs slecht aan bij de belangrijkste problemen. Dat neemt niet weg dat wanneer de politiek meer nadruk gaat leggen op de verantwoording over de kwaliteit van onderwijs, het verstandig is om eens na te gaan welke mechanismen in de huidige bekostiging mogelijk strijdig zijn met die kwaliteitsagenda. Eén thema verdient daarbij bijzondere aandacht en dat is de ‘kleinschaligheid’. In het onderwijs wordt gedacht dat kleinschalig onderwijs per definitie leidt tot duurder onderwijs en een groter docententekort. De afgelopen jaren zijn grootschalige instellingen in het hoger onderwijs ontstaan. De vraag is nu of deze over het algemeen grootschalige instellingen hun schaalvoordeel aan kunnen wenden voor het organiseren van ‘onderwijs in het klein’. Het is aan de instellingen om dat de komende jaren te gaan doen. Volgens het Panel van Wijzen verlaagt kleinschalig onderwijs de werkdruk, hebben docenten meer tijd voor de leerlingen/studenten en kunnen docenten op de kleinere schaal beter contact leggen met de leerlingen/studenten en hun ouders. Uit de resultaten van de Nationale Studenten Enquête blijkt dat veel studenten behoefte hebben aan meer aandacht, meer terugkoppeling door de docent en betere begeleiding. Het heeft niet veel zin om hiervoor afzonderlijke bekostigingsprikkel te introduceren. Het is wel aan de instellingen om te laten zien dat zij daartoe in staat zijn. In het onderwijs heerst de nodige scepsis of instellingen dat kunnen en echt willen. Echter velen die daarover met elkaar in debat gaan, kiezen daarvoor de ‘hyperbool’ als stijlfiguur en de tegenstelling als vertrekpunt. José van Dijk, hoogleraar aan de UvA, schreef hierover een interessante bijdrage met als titel: Decentraliseer verantwoordelijkheid binnen de universiteit. Zij dient in dat artikel Chris Lorenz van repliek, die ondermeer in de NRC een aantal stekelige bijdragen hierover had geschreven. Zij schrijft daarin onder meer: ‘Lorenz’ analyse stoelt op tegenstellingen: hij zet groepen mensen en beroepsculturen tegenover elkaar; hij doet alsof academici en de markt elkaar uitsluiten. Daarmee brengt hij de problemen – die hij terecht signaleert – niet dichterbij een oplossing. Beter ware het wetenschappers, bestuurders en ondersteuners weer voluit samen verantwoordelijk te maken voor het reilen en zeilen van decentrale universitaire onderdelen’⁹ Het ‘over-

⁹ José van Dijk, Decentraliseer verantwoordelijkheden binnen de universiteit, CDV, 2006, blz. 160-168.

drijven' en het sterke 'wij-zij' denken vind je ook terug in bijdragen van bijvoorbeeld Bastiaan Bommeljé en Ad Verbrugge.¹⁰

De vraag om meer kwaliteit door middel van kleinschalig onderwijs behoeft niet via bekostigingsprikkel te worden beantwoord. De eenzijdige nadruk op het realiseren van prestatieafspraken zoals de staatssecretaris van OCW nu lijkt te doen is evenmin het antwoord. De 'prestatieafspraken' uit de strategische agenda dreigen anders de nieuwe 'perverse' prikkels in het onderwijs te worden.

Zijn minder bekostigingsprikkel door de overheid goed voor het onderwijs?

Onze samenleving stelt ons bloot aan vele vormen van prikkels. De overheid is niet de enige dit dat probeert. Studenten en ouders doen dat. Vooral nu zij de komende jaren meer voor het onderwijs van henzelf of hun kinderen moeten gaan betalen of lenen. Maar dat is niet het enige. Kwikkers stelt aan het slot van zijn verhandeling dat de overheid moet werken aan een 'prikkelneutraal' bekostigingsstelsel. Daarbij past een kanttekening: het verdeelmodel van de overheid moet wel een relatie blijven houden met de onvermijdelijke kosten die aan het geven van onderwijs en onderzoek zijn verbonden. Een belangrijke prikkel is er de laatste jaren bijgekomen. Deze geldt vooral voor de zogeheten 'researchuniversiteiten' van Nederland. Zij moeten zich meten op de internationale *rankings*, waarvan die van Shanghai de meest invloedrijke is. Deze rankings hebben eveneens bizarre prikkels, zoals een overwaardering van het bètamedische wetenschapsdomein. Er zijn meer bijzonderheden te noemen: het scouten van een Nobelprijswinnaar helpt en ook het 'kopen' van een veelgeciteerde onderzoeker. Artikelen in *Nature of Science* helpen universiteiten om op de lijst te stijgen. De afgelopen maanden is de vraag gesteld of fuseren noodzakelijk is om hoger op de Shanghai-ranglijst te komen. In deze bijdrage wordt daar verder niet op ingegaan. Constatering blijft dat instellingen vele prikkels van buiten krijgen om kwalitatief beter te presteren. Daarbij worden door verschillende partijen soms tegenstrijdige eisen gesteld. Het is daarom goed dat de bekostigingsregels van de overheid zo neutraal mogelijk zijn en zich adequaat verhouden tot de onvermijdelijke kosten van de instelling. Dan kan de universiteit of de hogeschool zich maximaal richten op waar het om gaat: kwalitatief goed onderwijs en onderzoek met oog voor de studenten en voor de samenleving van vandaag en morgen. Dat is de onderwijsagenda waarop wij ons bij de inrichting van de bekostigingsregels hebben te richten.

¹⁰ Bijv. NRC van 3 september 2011.

Kanttekeningen bij het Bekostigingsrecht

Pim Breebaart

Als er een volgende minister van onderwijs wordt gezocht zou het goed zijn als de kandidaat eerst een examen aflegt bij Peter Kwikkers. Hij krijgt de opdracht om de *Inleiding in het Bekostigingsrecht; Over verdeelmodellen, bezuinigingen en beleidsprikkels in het (hoger) onderwijs* te bestuderen. Peter ondervraagt de kandidaat streng doch rechtvaardig. De kandidaat-minister moet tonen dat hij de stof kan reproduceren. En Peter onderzoekt met enige inzichtvragen of de stof wel echt begrepen is. Anders gaat er een berichtje naar de informateur dat deze kandidaat door de mand is gevallen. In een democratie wordt een kandidaat-minister anders dan een professional in opleiding geen examen afgenomen. Dat kan ook niet. Maar iedere kandidaat-minister zou door bestudering van de tekst van Peter veel leren voordat hij gaat regeren.

Kwikkers heeft een doorwrochte analyse van de bekostiging van het hoger onderwijs in de laatste decennia gegeven. Hij ordent de achtereenvolgende beleidsstappen in de bekostiging en laat zien wat de effecten zijn geweest. Hij verbindt dit deskundig met de Europese wetgeving, kritiseert waar nodig bestuurders of politici en ontmaskert en pas-sant deze en gene mythe. Ik wil op een paar onderdelen van zijn analyse ingaan.

Er is bij politici een sterk geloof in de economische waarde van onderwijs. Een hoger opleidingsniveau van de beroepsbevolking leidt tot grotere welvaart. En dit rechtvaardigt een grote bijdrage van de gemeenschap aan de kosten van het onderwijs. Immers als al die hoger opgeleiden een hoger inkomen gaan verdienen dan zal het nationaal inkomen ook stijgen. Niemand twijfelt aan het profijt voor de individuele student. Als de student een hoger diploma haalt, wordt zijn marktwaarde hoger en kan hij straks beter concurreren met anderen. In veel gevallen loont de individuele prestatie. De hoger opgeleide krijgt een hoger *life time* inkomen. Toch kan het economisch ook tegen zitten. Het gevolg kan zijn dat er, ook al is het maar tijdelijk, werkloosheid onder academici optreedt. Dit is actueel in een aantal Europese landen en in de VS. En dit roept verzet op bij jongeren die studeren en die verwachten dat zij straks gehonoreerd worden met een baan en inkomen. Toch geldt ook in slechte tijden dat het individu door een kwalitatief goede opleiding te volgen en hard te studeren zijn marktkansen vergroot. Maar loont het ook in dezelfde mate voor de samenleving? Er is geen direct verband tussen het nut voor het individu en de maatschappelijke opbrengst. Het zou kunnen dat de samenleving slechts partieel profiteert waar het individu het volle pond krijgt. De relatie is er wel maar wordt door heel veel andere factoren mede beïnvloed. In bepaalde periodes van de geschiedenis profiteerde de samenleving veel van een hoger opgeleide beroepsbevolking omdat op dat moment de ontwikkeling van de technologie dat vroeg. Maar in andere tijden kan de ontwikkeling van nieuwe technologie sommige werkzaamheden vereenvoudigen, zodat dan een toename van het opleidingsniveau niet direct adequaat is. Soms is juist het hogere opleidingsniveau de push voor nieuwe technologische ontwikkelin-

gen. Dit type processen kan voor diverse bedrijfstakken op verschillende momenten optreden. De toegevoegde waarde van een hoger onderwijsdiploma voor het individu hoeft niet rechttevenredig congruent te zijn aan de toegevoegde waarde voor de samenleving. Dit laatste hangt van veel factoren af.

Er zijn drie factoren die een grote rol spelen als het gaat om een verdere verhoging van het nationale inkomen. In volgorde van belangrijkheid zijn dat: het menselijk kapitaal, de participatiegraad op de arbeidsmarkt en de productiviteit per gewerkt uur. De ontwikkeling van het menselijk kapitaal is de laatste decennia in heel veel landen van de wereld de belangrijkste factor voor de groei van de economische rijkdom geweest. Ook Nederland heeft grote stappen vooruit gemaakt. Vergelijk de beroepsbevolking van 1970 met 2010 en je ziet een duidelijke toename van het aantal jaren dat de jeugd naar school gaat. En het resultaat is dat de participatie in het middelbare onderwijs tot de hoogste van de wereld behoort. Ook het aantal hbo en wo diploma's is sterk gegroeid.¹ Nederland behoort tot de subtop als het gaat om het aantal hoger opgeleiden. Als de jeugd zo lang en intensief (publiek bekostigd) onderwijs volgt is het ook belangrijk dat ze later participeert op de arbeidsmarkt. Hoe hoger de participatiegraad des te meer *return on investment* voor de overheidsfinanciering van het onderwijs. Het schiet natuurlijk niet echt op als jongeren zestien tot soms twintig jaar en meer onderwijs volgen en vervolgens hetzij tijdelijk werkeloos zijn dan wel structureel niet deelnemen aan het arbeidsproces. Dit laatste was met de vrouwen in Nederland heel lang het geval. Maar de laatste veertig jaar is de deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt sterk gegroeid. De hoog opgeleide vrouwen in Nederland werken nu bijna allemaal. Maar door de hoge deeltijd-factor zeker niet op het niveau van veel andere rijke landen.² Als we het alleen economisch bekijken dan zit hier een probleem voor de publieke bekostiging. Juist de groep die het beste en snelste studeert werkt straks veelal in deeltijd. De derde factor is de productiviteit per gewerkt uur. Nederland hoort tot de top als het gaat om productiviteit. Maar hier is wel een aantekening bij te maken. Het lijkt erop dat de productiviteitsgroei van de hele westerse wereld sterk is terug gelopen. En ondanks vele pogingen om dit te veranderen zijn de resultaten mager. Als het dus gaat om *return on investment* op de publieke bekostiging lijken een verhoging van het opleidingspeil van de beroepsbevolking, dus van de subtop naar de top, en ten tweede de participatiegraad van vrouwen in fulltime functies de meest zinvolle opties.

Als de aanwezige talenten onder de hele bevolking niet optimaal ontwikkeld worden en als vervolgens het door scholing opgebouwde kennisniveau van de bevolking niet volledig wordt benut dan zal dit tot gevolg hebben dat een deel van de potentiële welvaart

1 OECD, *Education at a Glance*, 2011 Paris, p. 40. De leeftijdscohorten van Nederland laten een duidelijke vooruitgang zien van het percentage dat een hoger onderwijs diploma bezit. 40% van de 25-34 jarigen, 34% van de 35-44 jarigen, 31% van de 45-54 jarigen en 27% van de 55-64 jarigen bezitten een hoger onderwijs diploma. In Nederland hebben nu 2,9 miljoen burgers een hoger onderwijsdiploma. In de wereld is dat 210 miljoen.

2 OECD, *Education at a Glance*, 2011 Paris, p. 134. Slechts 27% van de Nederlandse hoog opgeleide vrouwen werkt fulltime. In Frankrijk en Australië is dat 66%, in Korea 86% en in Finland 88%. Gemiddeld werkt in de rijke OECD-landen 67% van de hoog opgeleide vrouwen fulltime.

vermorst wordt. En als de samenleving talenten niet volledig benut, dan zal de gemeenschap des te eerder de vraag stellen of de hoge kosten van goed (hoger) onderwijs nog publiek kunnen en/of moeten worden betaald? Kwikkers benoemt dit lastige pijnpunt regelmatig in zijn analyse. De meerderheid van de westerse politici streeft naar een verschuiving van publieke naar private financiering. Kwikkers lijkt daar niet op voorhand helemaal tegen te zijn, maar plaatst daarbij een aantal uiterst kritische kanttekeningen. Ik zou dat, aanvullend op zijn analyse, ook van een andere kant willen bekijken. Kwikkers beschrijft de ontwikkeling van de bekostiging van het (hoger) onderwijs van volledig publieke naar deels private bekostiging. De vraag is wat de drijfveren in onze samenleving zijn om dit te doen? En ten tweede is het de vraag wat het effect van deze verschuiving in bekostigingsbronnen is op de kwaliteit en kwantiteit van het (hoger) onderwijs. Om daar een antwoord op te geven wil ik eerst een andere ontwikkeling beschrijven. Ik heb dat nodig om straks tot een conclusie te komen. De laatste 40 jaar is in alle westerse landen de inkomensongelijkheid gegroeid. In de VS en Engeland sneller en meer dan in de Scandinavische landen en Japan. De VS kennen de grootste inkomensongelijkheid van de westerse wereld. En zij worden op de voet gevolgd door Engeland. Finland, Zweden en Japan staan aan de andere kant van het continuüm. Hoewel ook daar duidelijke inkomensverschillen zijn, is het Nationaal Inkomen toch meer gespreid. Nederland, Duitsland en Frankrijk zitten er tussen in. De laatste decennia kunnen we voor het eerst grote data bestanden uit de hele wereld aan elkaar koppelen. Daardoor is het mogelijk om vele data over gezondheid en ziekte, sociale stratificatie, onderwijs en criminaliteit dwars door de rijke landen heen zichtbaar te maken. Richard Wilkinson en Kate Pickett brachten heel veel data van de westerse landen bijeen en ordenden ze in relatie tot de mate van inkomensongelijkheid van die landen. Zij publiceerden hun uitkomsten in *The Spirit Level, Why more equal societies almost always do better*.³ Uit de overzichten blijkt dat binnen een zekere bandbreedte vroegtijdige schooluitval, ongeletterdheid, sommige somatische ziekten, depressies en angstaanvallen, criminaliteit, het aantal gevangenen en ook de omvang van de sociale mobiliteit correleren met de mate van inkomensongelijkheid. Hoe groter de inkomensongelijkheid des te negatiever zijn de data voor de genoemde factoren. Maar er is meer. In een land met grote ongelijkheid is het armste deel van de bevolking er veel slechter aan toe dan hun lotgenoten in een meer gelijke samenleving, dat is begrijpelijk. Zie het verschil tussen de buitenwijken van de Amerikaanse grote steden en de buitenwijken van Amsterdam. In de Amerikaanse steden wonen veel mensen met weinig perspectieven voor hun kinderen. Een wereld van verschil in het voordeel van veel Europese grote steden. De documentaire *Waiting for Superman* van Davis Guggenheim laat haarscherp zien hoe de VS ernstig in gebreke blijven in het ontwikkelen van hun jonge talenten. Maar het is ook zo dat zelfs de rijken van een zeer ongelijk land er objectief op een aantal belangrijke kenmerken slechter van af komen ten opzichte van de rijken in een land met minder inkomensverschillen. Als ik het op het onderwijs projecteer dan zal een land met grote inkomensverschillen, de VS, in ieder geval grote aantallen mensen met talenten in de kou laten staan: velen die

3 Wilkinson, R. en Pickett, K. (2009), *The Spirit Level, Why more equal societies almost always do better*, Penguin Books, London. Tony Judt geeft in *Het land is moe*, 2010, Uitgeverij Contact, Amsterdam, p. 23 tot 50 een uitstekende samenvatting van het boek van Wilkinson en Pickett.

geschikt zijn voor een goede basisschool, een uitdagende middelbare school en een excellente universiteit staan voor potdichte deuren. Niet alleen de betrokkenen zijn daardoor zwaar de dupe, maar de hele samenleving vermorst op grote schaal zijn talent. Wilkinson en Pickett laten aan de hand van diverse data zien dat bij sommige factoren ook de midden en hoge inkomens lijden onder de grote inkomensongelijkheid en het gebrek aan collectieve voorzieningen. Dat is het geval bij onderwijs en gezondheidszorg. De samenleving als geheel lijkt het door het grote verlies aan talenten minder goed te gaan doen. De VS vermorsen de meeste jeugdige talenten van de westerse wereld, aan het andere eind van het continuüm staan ook hier de Scandinavische landen. Zij blijken veel beter in staat om ieders talent een kans te geven in een goed functionerende onderwijssysteem voor iedereen. Finland voorop.

Een klein ter zijde is hier erg ter zake. Uit onderzoek van de Unicef over de toekomstverwachting van jongeren blijkt dat de jongeren in de westerse landen met grote inkomensongelijkheid de hoogste ambities ontwikkelen.⁴ Dus de jongeren in de VS, arm of rijk, gevraagd naar hun ambities voor de toekomst, geven aan dat ze geen laag geschoold werk willen doen en daar erg op neerzien. Ze willen allemaal beroemd en rijk worden. De jongeren uit de samenlevingen met een grotere inkomensgelijkheid geven significant vaker als antwoord dat ze zich ook voor kunnen stellen in banen die minder vaardigheden en kennis vereisen. Blijkbaar leidt de grote inkomensongelijkheid ook tot een droomwereld van ambities, losgezongen van de eigen realiteit, aanbidding van de rijken en in het onderwijs wachten op de grote verlosser, *waiting for superman*. Wat een prachtige titel. Om het anders te zeggen, de grote inkomensongelijkheid veroorzaakt bij veel kinderen droombeelden die niet realistisch zijn en uiteindelijk alleen maar tot teleurstellingen en opgekropte woede zullen leiden. De samenleving organiseert daarmee zijn eigen afgang.

Er wordt in Nederland vaak negatief geschreven over de prestaties van ons onderwijs. Het is heel goed dat we scherp blijven, maar de cijfers tot nog toe laten zien dat Nederland bijna altijd goed scoort. Nederland is in veel opzichten een echte subtopper als het om de kwantiteit en kwaliteit van het (hoger) onderwijs gaat. Nederland staat in de statistieken bijna altijd dicht bij Frankrijk, Duitsland en België. Als Nederland tot de top vijf van de kenniseconomieën, wil gaan behoren dan vergt dat een gerichte en goed doordachte aanpak. We moeten heel precies weten waar we de extra bekostiging en energie aan gaan besteden. Als we dat niet doen dan lijkt het meer op Russisch roulette. De huidige politieke trend is om in te zetten op excellentie. Veel politici verwachten dat het beter presteren van de excellente talenten maakt dat de hele samenleving het beter gaat doen. Daarom geeft staatssecretaris Zijlstra extra bekostiging aan hogescholen en universiteiten die programma's voor excellentie uitvoeren. Kwikkers kritiseert dat idee omdat daarmee doelen aan een bekostigingsysteem worden gekoppeld die je helemaal niet met bekostiging kan stimuleren. Ik ben ook kritisch op het verwachte succesverhaal over excellentie, maar om heel andere redenen.

4 Unicef Innocenti Research Centre, *Child Poverty in Perspective in an Overview of Child well-being in Rich Countries*, Florence 2007, Innocenti report card.

De bekostiging van het (hoger) onderwijs zou zodanig moeten zijn dat de kwantiteit en kwaliteit optimaal ondersteunend is voor alle talenten die ontwikkeld kunnen worden. Uit de onderwijssociologie blijkt dat – na het aangeboren talent – het opleiding- en inkomensniveau van de ouders de meest bepalende factoren zijn voor succes in het onderwijs.⁵ Als er voor kinderen uit de lagere inkomensgroepen veel glazen plafonds in stand worden gehouden dan zal de samenleving veel aanwezig talent niet ontwikkelen. Kinderen moeten overeenkomstig hun talenten en zonder extra barrières het opleidingsniveau van hun ouders voorbij kunnen streven. Sterker nog, het is een uitermate goede onderwijspolitiek om kinderen daartoe te stimuleren. Studeer hard, doe het beter dan je ouders, en word slimmer, dat is het devies. Maar dat moet ook kunnen. Er liggen op de leerweg van een kind uit de onderste 50% heel veel *boobytraps*. Als we die boobytraps niet opruimen dan zullen velen onderweg een te grote handicap krijgen en sneuvelen. De vraag is dus of de samenleving sociale stijging stimuleert of afremt. Een land waarin de sociale mobiliteit terugloopt zal ook de ontwikkeling van zijn menselijk kapitaal afgeremd zien worden. Het is dus van belang om te zien hoe de sociale mobiliteit zich de laatste decennia heeft ontwikkeld.

Jo Blanden, Paul Gregg and Stephen Machin werken aan de London School of Economics. Zij onderzochten de sociale mobiliteit van de westerse wereld. Hun rapport is uitgegeven onder de titel: *Intergenerational Mobility in Europe and North America*.⁶ Uit dit onderzoek blijkt dat de sociale mobiliteit in de westerse geschiedenis lange tijd gestegen is. De kinderen uit de onderste 50% van de bevolking haalden hogere diploma's dan hun ouders en waren in staat om door hard te werken op de maatschappelijke ladder opwaarts te klimmen. Dit is een dynamische kracht in de samenleving, want als er klimmers zijn dan zijn er ook dalers. Iedereen moet dus al van jongs af aan zijn best doen in het onderwijs om alle talenten te ontwikkelen. Uit dit onderzoek blijkt dat sinds 1970 de sociale mobiliteit hapert en daarna is gaan teruglopen. Dit geldt voor alle westerse landen, maar bij het ene sneller en meer dan bij het andere. In de VS en Engeland is de sociale mobiliteit het sterkst gedaald. Honderd jaar geleden studeerden en werkten vele Amerikaanse kinderen uit de onderste lagen van de bevolking zich uit hun armoee een weg omhoog naar een goed en rijk middenklasse bestaan. Van 1900 tot 1970 hadden de VS de grootste middenklasse van de wereld. De middenklasse gaf aan een groot deel, misschien wel 60%, van de Amerikaanse bevolking, ruimte om met hard werken een welvarend inkomen te verwerven. Daarmee kon een huis, garage, koelkast en twee auto's gekocht worden en de twee kinderen konden naar een goede basisschool, *high-*

5 Er zijn heel veel uitstekende boeken en analyses over dit onderwerp, ik noem er hier drie. Dronkers, J., *Ruggengraat van ongelijkheid, beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen*. 2007, Mets & Schilt, Amsterdam. Bowen, W.G. en Bok, D., *The Shape of the River, Long-term consequences of considering race in college and university admissions*, 1998, Princeton University Press, New Jersey. Arum, R. and Roksa, J. *Academically Adrift, Limited Learning on College Campuses*, 2011, The University of Chicago Press, Chicago. Verder levert de OECD met zijn *Programme for International Student Assessment (Pisa)* 2009, Paris, een schat aan materiaal over de relatie tussen de socio-economische achtergrond en het opleidingsniveau van de ouders en de leerprestaties van de kinderen.

6 Blanden, J., Gregg, P. and Machin, S., *Intergenerational Mobility in Europe and North America, A report supported by the Sutton Trust*, 2005, London School of Economics, London.

school en universiteit. Maar dat is verleden tijd. Anno 2011 is het op grote schaal bijna onmogelijk om dit te herhalen. De sociale mobiliteit in de VS is gedaald. En net als bij de inkomensongelijkheid staat bij de sociale mobiliteit Finland gevolgd door de andere noordelijke landen aan de andere kant van het continuüm en staan Duitsland, Frankrijk en Nederland er opnieuw tussen in. Ook voor Nederland geldt dat de sociale mobiliteit gedaald is. Dus we zien twee op elkaar inspelende processen. De laatste decennia is de inkomensongelijkheid gegroeid en de sociale mobiliteit afgenomen. Om het anders te zeggen: het inkomensverschil tussen de onderste 50% en de bovenste 50% is toegenomen, het is voor kinderen uit de onderste 50% moeilijk om succesvol te zijn in het (hoger) onderwijs en daarmee neemt het aantal kinderen uit de onderste 50% dat met hard studeren en werken bij de bovenste 50% zal komen, af. Nu de sociale mobiliteit veranderd is, ontstaan nieuw beleidsvragen voor het onderwijs.

Om de ontwikkeling van de discussie over de verschuiving van publieke naar private bekostiging te begrijpen wil ik nog eens herhalen wat de laatste 150 jaar de kerngedachte was van de vooruitstrevende liberalen in Europa en de VS. Zij legden de nadruk op de individuele vrijheid. Het individu heeft de vrijheid om een goed leven en geluk na te streven. Daarvoor moet het individu zelf in vrijheid besluiten kunnen nemen. Ieder individu heeft daarmee veel verantwoordelijkheid voor het bereiken van zijn eigen goede leven en geluk. Als hij dat doel bereikt dan heeft hij dat aan zichzelf te danken. Maar wat gebeurt er als een deel van de getalenteerde kinderen de ruimte om zelf besluiten in vrijheid te kunnen nemen niet krijgt? Als zij onafhankelijk van hun talent, eigen wil en motivatie door geboorte in een maatschappelijke gevangenis terecht zijn gekomen? Dan klopt het basale liberale uitgangspunt voor onze samenleving niet meer voor iedereen. En dan vermorst onze samenleving heel veel talent. En dat is nu precies wat in veel westerse landen gebeurt. Het rijkste deel van de bevolking, zeg maar de inkomens van boven de € 40.000 per jaar, kiest op grote schaal politici die beloven de belastingen niet te verhogen. Dat geldt in alle westerse landen. In Nederland heeft het handhaven van de hypotheekrente aftrek hetzelfde effect. In alle gevallen wil de beter betaalde helft van de bevolking dat de collectieve middelen niet stijgen of streeft zij een verlaging na. En de politici doen wat hen gevraagd wordt. Op korte termijn geeft dat electorale winst. Zeker als de politici belastingcadeaus uitdelen dan wel een slot zetten op hogere belasting voor de bovenste 50% of de hypotheekrente niet willen afschaffen. De tekortschietende staatsinkomsten die daarvan het gevolg zijn betekenen dat er minder ruimte blijft voor het collectief dragen van de kosten voor goed onderwijs. Er moet privaat geld bij om de kwaliteit te handhaven of er ontstaat een patroon met goede private scholen en universiteiten en slechte en overvolle publieke instellingen. Als mede daardoor de kinderen uit de onderste helft van de samenleving, afkomstig uit gezinnen met ouders die niet gestudeerd hebben, van de preschool tot en met het hoger onderwijs onvoldoende begeleid kunnen worden dan zal juist die groep het niet redden, zoals alle statistieken voortdurend laten zien. De VS kennen relatief veel private bekostiging in relatie tot de omvang van de publieke bekostiging. Mede daardoor zijn er in de VS een aantal hele goede private basisscholen, middelbare scholen en dure excellente universiteiten, maar wel voor een beperkt aantal leerlingen en studenten. Het onderwijs voor de grote middengroepen is van slechte kwaliteit en het onderwijs voor de onderkant is treurig

slecht van kwaliteit. En hoewel de VS een hoog percentage studenten aan de universiteiten en veel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking kennen, laten de statistieken van de OECD zien dat het opleidingsniveau van de 25-34 jarigen op een zelfde hoogte ligt als dat van de 55-64 jarigen.⁷ De groei is er uit en de laatste twintig jaar lijkt er zelfs een lichte terugval in het aantal hoger opgeleiden te zijn opgetreden.⁸ De VS zijn de laatste 20 jaar ruimschoots ingehaald door Korea, Japan, Singapore, Canada, Australië en Nieuw Zeeland. Overal in de westerse wereld zien we dat onafhankelijk van de aangeboren talenten de kinderen uit de onderste helft de slechtste onderwijskansen hebben. Dit leidt bijna altijd tot vroegtijdige schooluitval, lage geletterdheid en een ernstig gebrek aan basale wiskunde en rekenvaardigheid aan de onderkant van de samenleving. En ook al dringen de zgn. eerste generatie studenten (een mooi neutraal woord voor de studenten uit de gezinnen met laag opgeleide ouders) door veel barrières heen en stromen ze het hoger onderwijs in dan behoren ze massaal tot de uitvallers. Dit proces leidt op langere termijn tot groot verlies van aanwezig talent.

Politici willen ontzettend graag dat het land economisch nog beter gaat presteren. Dat geldt zowel voor conservatieve als voor vooruitstrevende politici. Het gold net zo zeer voor George Bush toen hij het zeer kostbare programma *No Child Left Behind* lanceerde, als voor Barack Obama toen hij dit programma voortzette. Het gold voor Wim Kok en voor Mark Rutte. In de discussie over de bekostiging van het (hoger) onderwijs lijkt het daarom vaak alsof het onderwijs enkel en alleen een economische functie bezit. Zeker, het onderwijs heeft een economische functie. Maar dat is niet de enige functie. Soms zelfs niet eens de belangrijkste. Het onderwijs heeft ook een sociale en culturele functie. Het individu ontvangt een hoger life time inkomen. Maar een hogere opleiding betekent grosso modo ook een grotere participatie in het culturele leven, een groter netwerk van mensen, een gezonder leven, meer ruimte om de wereld rond te reizen, een partner met een grotere verdien capaciteit en niet in de laatste plaats een uitdrukkelijk betere uitgangspositie voor de kinderen die in dit gezin geboren gaan worden. Deze sociale en culturele voordelen zijn niet in de economische waarde van een hoger diploma te vatten. En ook het economische begrip Nationaal Inkomen laat niet direct zien dat er meer is dan alleen geld verdienen. Maar het is er wel en iedereen hecht ook erg aan die culturele en sociale voordelen.

7 OECD, *Education at a Glance* 2011, Parijs. Op p. 244 staan de percentages publieke en private bekostiging voor het hoger onderwijs van de OECD-landen. In 2008 wordt het hoger onderwijs in Engeland en de VS voor 35% en 37% publiek gefinancierd, in Nederland voor 73%, Duitsland 85%, Zweden 89%, België 90%, Finland 95% en Denemarken 95%. Nu in 2010/2011 de collegegelden in Engeland verhoogd zijn naar kostprijsniveau zal de publieke financiering daar het nulpunt gaan benaderen. De opmerking over het teruglopend aantal hoger opgeleiden onder de Amerikaanse beroepsbevolking in het komende decennium staat als één van de zorgelijke ontwikkelingen ook samengevat in de aanbiedingsbrief van de OECD.

8 Er zit natuurlijk een zekere tragiek in de teloorgang van het nog steeds rijkste land ter wereld. Van 1870 tot 1970 kreeg de hele bevolking van de VS het beste onderwijs ter wereld. De middenklasse was de hoogst opgeleide, meest innovatieve en grootste van de wereld. Hun eigen beleid om een hoge private bijdrage voor goed onderwijs te vragen en de vele slecht presterende publieke scholen en universiteiten armoedig te financieren had als effect dat die grote goed opgeleide middenklasse aanzienlijk is verzwakt. Dat is een effect met een heel lange doorlooptijd. De huidige Amerikaanse beroepsbevolking kent de grootste onderklasse van de westerse wereld. Deze is bijna ongeletterd. En de huidige middenklasse heeft matig tot slecht onderwijs genoten. Daarmee kunnen de VS de wereldwijde economische competitie alleen maar verliezen. David Brooks, een uitstekend commentator in de NYT, heeft daar al vaak op gewezen.

Kwikkers kritiseert Halbe Zijlstra regelmatig waar hij excellentie als de panacee voor menig probleem ziet. Kwikkers zegt dat het begrip excellentie onderhevig is aan ernstige inflatie. Als iedereen overal moet excelleren, wat is dat dan anders dan gewoon goed functioneren? Als we de Pisa gegevens van de OECD bekijken dan zien we dat in Nederland ongeveer 2,5% van de vijftienjarigen cognitief excellent presteert.⁹ Dat is ongeveer hetzelfde percentage als in Duitsland, Frankrijk, België of de VS. Landen als Finland, Korea, Singapore en Japan hebben een groter cohort excellente jongeren. En het klinkt aantrekkelijk als we zouden investeren om de groep excellente jongeren te vergroten naar 5%. Maar wat zijn de kosten die we ons daarvoor moeten getroosten? En wat laten we dan aan alternatieven liggen? Is er wel een zakelijke winst-verlies afweging gemaakt? Ik ben erg sceptisch omdat het om kleine aantallen gaat. Verder moet je extreme investeringen doen om van een Porsche een Ferrari te maken en wat levert dat dan uiteindelijk op? Is het niet veel slimmer om te investeren in de ontwikkeling van de vroegere Lada of VW Kever naar de huidige Toyota en VW Golf? Dat gaat om grote aantallen en heeft de mobiliteit veel goeds gedaan. Het echte menselijke kapitaal is te vinden in de heel grote groepen in het midden van de samenleving. Kenmerkend voor de vijf beste kenniseconomieën van de wereld is niet de omvang van hun excellentie aan de bovenkant, maar hun relatief kleine groep laag geletterden aan de onderkant ten gunste van een heel grote middengroep die goed geschoold is. De beste kenniseconomieën zijn in staat de kinderen aan de onderkant goed te leren lezen en rekenen en ze blijken in staat om een groter deel van de kinderen uit de onderste 50% met succes door te laten stromen naar het hoger onderwijs. Elk jaar gaan in Nederland bijna 100.000 jongeren per jaar naar het hoger onderwijs. Ik reken de oudere studenten niet mee. Van hen komen ongeveer 55.000 uit een gezin met laag inkomen dan wel laag opgeleide ouders. Energie steken in de opleiding van deze jongeren, de goede of beste docenten voor hen aantrekken en financieel investeren in deze heel grote groep is vanuit de return on investment gedachte veel effectiever en efficiënter dan steeds meer te focussen op de kleine top. Kwikkers beschrijft dat goed, als er voor dat kleine groepje extra geld wordt vrijgemaakt dan komt dat onvermijdelijk juist van die veel grotere groep, het gaat ten koste van het onderwijs aan de modale student die in ongeveer 50% van de gevallen uit een gezin komt waarbij hij zijn ouders voorbij zal streven. De titel 'Ruim Baan voor Talent' is een mooie leus als er bedoeld wordt op die ruim 50.000 eerstejaars studenten die door het glazen plafond willen breken. De tragiek is natuurlijk dat 'Ruim Baan voor Talent' doelt op de kleine groep studenten die de weg naar hun doel altijd al wisten te vinden, ook zonder extra geld en aandacht.

Het is niet zo eenvoudig om te voorzien wat de precieze oorzaak is van zoveel goed bedoeld maar volledig averechts werkend beleid. Kwikkers heeft dan wel een heel gedegen tekst geschreven, hij blijft het antwoord schuldig waarom achtereenvolgende ministers beleid voeren dat in zijn uitwerking perverse en tegengestelde gevolgen kent. Hij laat de perverse gevolgen van hbo-fraude, diploma-inflatie en sturen op kwantiteiten goed zien. Maar daarmee is nog weinig verklaard. Ik denk dat dit ook heel erg moeilijk

9 OECD *Programme for International Student Assessment (Pisa)* 2009, Paris.

is. Mij vallen twee zaken op bij de ministers, staatssecretarissen en bestuurders. En ik geef die waarneming graag voor beter als verklaringen voor veelvuldig ineffectief en inefficiënt (hoger) onderwijsbeleid.

Ten eerste is er een sterk idee dat de opvoeding en scholing van kinderen maakbaar is. Voor een deel is de opvoeding en scholing maakbaar, maar er lijken stevige grenzen aan ons vermogen om in de opvoeding en scholing echt betere resultaten te boeken. De leerling of student is voorwerp van beleid en het lijkt erop dat de staatssecretaris gelooft dat door uitspraken als 'stevig aanpakken', 'nu breken met pappen en nathouden', hij het studiesucces van de student zal verbeteren. Ik kom daar op terug. En ten tweede wordt er veel onderwijsbeleid bedacht en uitgevoerd, allemaal goed bedoeld, vaak goed passend in de promotie van de instelling, dan wel erg geschikt om extra subsidie binnen te halen, maar zonder onafhankelijke wetenschappelijke toetsing naar de vraag of het doelmatig is.

Het geloof in de maakbaarheid ligt aan de basis van het onderwijsbeleid. Het lijkt weinig verschil te maken of er een bewindspersoon van PvdA, VVD of CDA zit. Of er een conservatieve of vooruitstrevende politicus regeert, het maakt niet uit in hun basale aanname dat de werkelijkheid van het studiesucces te maken valt. Misschien is de woordkeus anders, de basis lijkt vaak hetzelfde. Ze stralen uit dat zij de resultaten van het (hoger) onderwijs zullen verbeteren. Daartoe passen ze de bekostigingssystematiek aan, geven premies voor diploma's (Ritzen), voor een sterke uitbreiding van het aantal opleidingen (Hermans), voor een hoger opgeleide docent (Plasterk) of voor het aantal ingeschreven studenten (Zijlstra). Zijlstra zegt nu dat 'het roer om moet', de 'zesjescultuur moet worden verlaten', het hoog tijd is voor 'een heel ander beleid'. Kortom, we worden voorbereid op een geweldige toekomst, want deze bewindsman heeft de erg simpele knoppen gevonden waaraan hij kan draaien om iedereen beter te laten studeren. Ik onderschrijf de stelling van Kwikkers dat met het nieuwe beleid van Zijlstra het volgende hoger onderwijschec is geboren. Het wordt met de nieuwe bekostigingssystematiek voor iedere hogeschool of universiteit aantrekkelijk om het bindend studieadvies te marginaliseren en studenten op kosten van de staat de nominale tijd te laten studeren. Maar liefst langer dan dat. Voor de instelling maakt het niet uit of hij publiek of privaat wordt betaald. Als de totale opbrengsten per student worden opgerekt is het goed voor de inkomstenkant van de instellingsbegroting. Een knappe bestuurder die dat patroon kan doorbreken. En als ik dit koppel aan mijn eerdere analyse over de grote groepen studenten die uit de lagere inkomensgroepen komen, tel uit je verlies aan talenten! Een te groot geloof in eigen betekenis en eigen kunnen maakt dat bewindslieden en bestuurders regelmatig projecten aanzwengelen die veel geld kosten maar weinig tot geen blijvende opbrengsten laten zien. In het ernstigste geval werken ze zelfs pervers. Het onderwijsbeleid kent vaak een onderschatting van de complexiteit van opvoeding en scholing. Daarmee zeg ik niet dat opvoeding en scholing onmaakbaar zijn, ze zijn complex, soms moeilijk te doorgronden en de resultaten zijn slechts tot op beperkte hoogte door opvoeders en docenten in de gewenste richting te sturen. Meer besef van ons beperkingen zou zeker helpen om geldverslindende mislukkingen te voorkomen en een bekostiging die kwaliteit voor iedereen stimuleert tot stand te brengen.

Ook de tweede onderliggende tendens is interessant, want weinig besproken. Politici en bestuurders zijn niet wezenlijk geïnteresseerd in onafhankelijke, wetenschappelijk onderbouwde analyses van hun beleid. In tegendeel. Veel opdrachten van overheden of bedrijven die gegeven worden aan universiteiten en hogescholen hebben als doel om een onderbouwing van een al vaststaande beleidsrichting te forceren. Anders gaat de opdracht helemaal niet de deur uit, men geeft niet graag opdrachten aan onderzoeksgroepen die waarschijnlijk controversiële data en analyses op tafel zullen leggen. Dat gebeurde bij de aanleg van de Betuwelijn, het gebeurde bij de inval in Irak of Afghanistan en het gebeurt even zo goed bij het onderwijsbeleid. Het verstrekken van opdrachten waar een politiek of bestuurlijk doel mee gemoeid is corrumpeert. Er wordt geld betaald en morgen komt er weer een opdracht. Universiteiten en hogescholen zouden zich ten diepste tegen dit corrumperende gevaar moeten wapenen. Maar dat doen ze niet. Ze zitten in een systeem waarin hun bestaan deels afhangt van dit type opdrachten. Het is een deel van hun inkomen. De bestuurders van hogescholen en universiteiten doen vaak op hun niveau hetzelfde. Ze geloven in de projecten die ze opzetten. Ze bedoelen het goed! Maar ze houden niet van wetenschappelijk gevalideerde feedback, dat komt ze vaak niet uit. Ik kan dat verduidelijken aan de hand van een voorbeeld. We zeggen in Nederland heel vaak tegen elkaar dat een deel van de studenten verkeerd kiest. De keerzijde is dat de betrokken hogeschool of universiteit niet in staat is gebleken om een interessant curriculum te bieden, onvoldoende didactische vermogen toont en docenten inzet die eigenlijk nog geen volleurde leermeesters zijn. De hogeschool of universiteit faalt behoorlijk, maar die zelfreflectie is lastig te hanteren. Veel gemakkelijker is het om te zeggen dat de uitvallende studenten verkeerd gekozen hebben. Die studenten protesteren ook niet meer. Ze zijn weg uit de opleiding. Bestuurders zeggen vervolgens dat een intakegesprek met iedere student fantastisch zal werken, het is in het geheel niet gestoeld op onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek, maar het wordt gezegd, geschreven en herhaald. De koepelorganisatie neemt het idee op in zijn strategisch plan en staatssecretaris Zijlstra raakt enthousiast en noemt de intake en begeleidingsgesprekken in zijn toespraken als voorbeeld van een geweldige sturing op instellingsniveau. Hij laat zich ter plekke voorlichten over alle goede intenties en dan schrijft hij in zijn nota 'Kwaliteit in Verscheidenheid' dat de hogeschool die zich profileert op intakegesprekken gehonoreerd zal worden met extra bekostiging vanuit zijn kwaliteitspotje. En hij laat graag aan allen weten dat iedere hogeschool of universiteit die zich profileert ook zijn financiële steun kan verwachten. En zo is de cirkel rond. Want ieder bestuur dat ziet dat er onder het ministerieel bureau een zak met geld staat gelooft nog meer in zijn eigen aanpak. Wetenschappelijke twijfel over de resultaten komt op dat moment niet van pas. Het aardige van dit voorbeeld is dat de bedoeling van al die intakegesprekken zo ontzettend goed is, men heeft intrinsiek de intentie om de studenten te helpen. Maar werkt het? Wie heeft dat onderzocht? Is er voldoende kritische studie gedaan? Is er bijvoorbeeld in het buitenland gezocht naar vergelijkbaar beleid en uitvoering? En dan het liefst niet in het land dat de slechtste onderwijsresultaten boekt van alle westerse landen! Is een pilotstudie onafhankelijk van de belangen van de instelling uitgevoerd? Ik heb jarenlang de gegevens van instromende studenten soms tot op de week gevolgd en gehoopt dat ik lichtpuntjes zou zien. Ik heb met veel onderzoekers samengewerkt. Ik wilde heel graag zien dat al die extra activiteiten het succes van de student zou bevorderen. Soms deden ze dat ook,

maar evenzo vaak was ik teleurgesteld over de matige of geheel ontbrekende resultaten van het vele werk. Eerlijk gezegd is er niet veel bewijs dat intakegesprekken of de begeleidende gesprekken daarvoor en daarna veel resultaten boeken. De investering in menskracht is wel groot. Het teleurstellende was dat ik soms moest constateren dat de studenten die intake- of begeleidingsgesprekken hadden gevoerd aan het einde van het eerste jaar gelijk of zelfs slechter scoorden dan degenen zonder deze gesprekken. En ik volgde al jaren een opleiding waarin een heel enthousiaste groep docenten een begeleidingsstructuur in het eerste studiejaar opzette en zag tot mijn spijt dat het studiesucces niet significant omhoog ging. Tegenover teleurstellingen staan zeker ook successen. Maar mijn boodschap is dat het noodzakelijk is dat deze processen op een wetenschappelijk verantwoorde manier gevolgd worden. Bewindslieden en bestuurders zouden voortdurend moeten willen weten welke beleidsmaatregelen het gewenste effect sorteren. Maar helaas kennen vele bewindslieden en bestuurders weinig twijfel over de door hen voorgestelde *quick wins*. Ze zijn niet van te voren in pilots onderzocht door onafhankelijke wetenschappers. Er is teveel financieel gewin van afhankelijk en men kan zich niet veroorloven dat de uitslag negatief is. Jammer, want veel docenten en bestuurders delen de goede intenties, maar ze tonen te veel weerstand tegen harde feedback op de resultaten van hun werk. Het is te hopen dat er zich een onafhankelijke wetenschappelijke traditie gaat ontwikkelen van onderzoek naar effectieve interventies in het curriculum, de studieloopbaan in het hoger onderwijs en de opleiding tot docent. En het zou mooi zijn als bewindslieden, bestuurders en docenten zich intensief over de resultaten van dat onderzoek zouden buigen.

Als de samenleving meer publiek geld wil besteden aan het (hoger) onderwijs, waar wordt dat dan het meest effectief besteed? Kwikkers geeft daar geen antwoord op. Dat begrijp ik vanuit zijn gedegen wetenschappelijke benadering van het onderwerp. Maar ik wil voor de discussie wel mijn mening geven, een mening die ik kan ondersteunen met onderzoek door de beste economen uit de wereld. Extra bekostiging moet besteed worden aan het onderwijs van kinderen van nul tot vier jaar. En dan speciaal aan al die kinderen uit de onderste 50% van de bevolking. Vijf dagen per week naar een goed geoutilleerde preschool levert over vijftien jaar veel meer goede studenten op voor het hoger onderwijs. Ten tweede zullen we kinderen of studenten met een achterstand of handicap extra moeten helpen. Die handicap kan fysiek zijn en dan past het om in scholen en universiteiten de goede voorwaarden te scheppen voor hun leerproces. De handicap kan ook de taalvaardigheid in het Nederlands of Engels betreffen. En ook daar is wat aan te doen, het is helemaal niet zo moeilijk om studenten daarbij te helpen zodat na een jaar studie de handicap geminimaliseerd is. En of de handicap nu de ene of de andere vorm aanneemt, als een student de talenten heeft dan loont het voor de samenleving om die talenten te ontwikkelen en er extra bekostiging voor over te hebben. Misschien is nog wel het meest vervelende gevolg van de combinatie van een vergrote autonomie voor de instelling, de groei van de studentenaantallen en het vigerende bekostigingssysteem dat in diverse hogescholen en universiteiten de kwaliteit van het onderwijs restpost werd. Zeker niet bij alle instellingen, maar toch bij een deel van de instellingen. De samenleving reageert daar zeer geschokt op. En dat is begrijpelijk, want tegenover een grote collectieve bekostiging moet staan dat er aan een kwaliteitsstandaard

wordt voldaan. De samenleving moet daarop kunnen vertrouwen. We zien de discussie over deze kwestie in alle westerse landen. Het antwoord dat meestal gegeven wordt is dat er leerstandaarden worden afgesproken en dat er een regelmatige (centrale) toetsing komt. De kwaliteit van het (hoger) onderwijs is een te groot nationaal belang om te laten verslonzen, dat beseffen politici maar al te goed, of ze nu conservatief of progressief zijn. Ze willen gegarandeerd zien dat de samenleving voor de bij elkaar geschraapte belastinggelden een standaard aan onderwijskwaliteit terug krijgt. Dus dat zou mijn derde investeringsdoel zijn.

De bekostiging van het (hoger) onderwijs zou tot doel moeten hebben dat alle talenten die bij geboorte in de samenleving aanwezig zijn optimaal ontplooid worden. Kwantitatief en kwalitatief. Ieder overeenkomstig zijn eigen niveau en bij iedereen met een maximale inspanning van de leerling/student en de samenleving. Geen enkele samenleving in de wereld heeft dit doel bereikt. Hoewel Nederland een goed functionerend onderwijsstelsel heeft, zich tot de subtop van de wereld mag rekenen, kan het de onderwijsprestaties nog flink opschroeven. Daarvoor is bij bestuurders en bewindslieden veel meer kennis van onderwijs en zelfkritisch vermogen noodzakelijk. Een goed bekostigingssysteem stimuleert bestuurders en docenten tot effectief onderwijsbeleid. Een goed bekostigingsbeleid lokt geen pervers gedrag uit. Het gedrag van de docent moet optimaal ten dienste staan van een effectief en efficiënt leerproces van de student. Kwikkers schrijft uitstekend op aan welke voorwaarden een bekostigingssysteem moet voldoen. De overheid moet natuurlijk goede bedoelingen houden maar terughoudend zijn in zijn geloof in het eigen sturingsvermogen. En datzelfde geldt ook voor de besturen van hogescholen en universiteiten. Maatregelen die uniform voor alle studenten gelden kosten vaak onevenredig veel menskracht, zijn ineffectief en kunnen deels zelfs in hun tegendeel verkeren. Bestuurders zouden er alert op moeten zijn dat ze ruimte scheppen voor intern gedifferentieerd beleid, sterker nog, zelfs op de werkvloer van de docenten moet differentiatie van maatregelen de norm zijn als dat de effectiviteit van het leerproces van de student ten goede komt. Veel onderwijsinstellingen worden tegenwoordig bestuurd als waren het bedrijven met een massaproduct. De bekostigingssystemen hebben dat niet veroorzaakt, wel gesanctioneerd. Maar ze hebben ongewild ook bevorderd dat de kwaliteit van onderwijs en toetsing hier en daar ernstig schade leed en ze hebben ongewild ook verhinderd dat het studiesucces verbeterde. Het bevorderen van de kwaliteit van ons onderwijs en het meegeven van een hoger opleidingsniveau aan de jeugd is een enorm ingewikkelde klus. Er is niet één enkele knop in een ministers- of bestuurskamer waarmee dat geregeld kan worden. Het is het meer dan waard om dit doel na te streven, maar het is een meervoudige uitdaging waar velen aan mee moeten werken. Het is ook een doelstelling die veel verder reikt dan alleen een hoger Nationaal Inkomen, want een samenleving met een heel grote, veelkleurige, diverse en hoog opgeleide middenlaag, die innovatief, creatief, cultureel en sociaal sterk is, geeft de meeste kans op een duurzame en succesvolle toekomst.

Peter Kwikkers, bedankt voor jouw analyse van de bekostiging van het (hoger) onderwijs, ik vond het een plezier om naar aanleiding van jouw tekst een paar kritische kanttekeningen te noteren.

Over de auteurs

Mr. P.C. (Peter) Kwikkers (1955), peter.kwikkers@triasnet.nl is oprichter van TriasNet Consultants en het AccreditatieNetwerk ANTRE. Als zelfstandig adviseur werkt hij met name voor onderwijsinstellingen inzake bestuur, beleid, management, wet en recht, zoals over bestuursorganisatie, medezeggenschap, samenwerking en fusie, kwaliteit zorg en accreditatie, bekostiging en ‘andere gevoelige zaken’.

Hij voert de regie en de redactie over de serie *Wegen* voor nieuw hoger onderwijs en de uitgaven van de regelgeving over het hoger onderwijs van de SDU, schrijft toelichtend commentaar daarop en publiceert regelmatig in verschillende tijdschriften over diverse onderwerpen van ho-beleid.

Eerder vervulde hij verschillende functies op het ministerie van OCW, waaronder projectleiding van wetgeving zoals de WHW, TVC en OKF, begeleidde hij de fusies leidend tot de Hogeschool van Amsterdam, en was van 1993-1997 programmadirecteur van het Legislative Reform Programme in higher education and research van de Raad van Europa.

Dr. F.J. (Frans) de Vijlder is Lector Goed bestuur en innovatiedynamiek in maatschappelijke organisaties aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen. Eerder was hij als Principal Consultant werkzaam bij Capgemini en als onderzoeker/adviseur verbonden aan het Max Goote Kenniscentrum van de UvA en CHEPS in Twente. Hij werkte lange tijd bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in functies op het gebied van beleidsanalyse, instrumentatie en strategie. De heer De Vijlder is gepromoveerd in de politieke en bestuurswetenschappen. Hij heeft een ruime ervaring als docent in onder meer onderwijs economie en governance en als adviseur, denker, schrijver en toezichthouder.

Drs. Paul W. Doop is wnd. voorzitter van het CvB van de Universiteit van Amsterdam (UvA) en de Hogeschool van Amsterdam (HvA). Voordat hij in 2006 in het bestuur van de UvA en HvA kwam was hij partner bij Deloitte Consulting. Na zijn studie Politicologie in Nijmegen en Leiden is hij onder meer werkzaam geweest als docent economie, vervulde hij diverse beleids- en directiefuncties bij het ministerie van OCW en was hij directeur bij Uitzendbureau Start en statutair directeur van ICS-Adviseurs (adviesbureau voor de scholenbouw). Naast zijn hoofdfunctie is hij op dit moment o.a. lid in buitengewone dienst van het College van de Algemene Rekenkamer.

Drs. Pim Breebaart studeerde wijsgerige sociologie aan de Universiteit van Leiden. Hij werkte als docent en directeur in het vo, mbo en hbo. In de jaren '90 was hij voorzitter van het College van Bestuur van de voorganger van de Mondriaan Onderwijsgroep. Van 1997 tot 2010 was hij voorzitter van het College van Bestuur van De Haagse Hogeschool. Daarna startte hij zijn eigen bedrijf voor interim bestuur en advies. In 2010/'11 was hij waarnemend voorzitter van het College van Bestuur van de Stenden hogeschool. Daarnaast heeft hij toezichthoudende en adviesfuncties in het onderwijsveld en de zorg.