
Boekbespreking

De loggroep van de onzichtbare hand

Prof.dr. A.H.G. Rinnooy Kan
 Rector magnificus Erasmus Universiteit
 Rotterdam

'Laissez-faire in het hoger onderwijs?',
 R.J. Bijleveld, R.J.G.M. Florax (red.)
 Lemma (1988), ISBN 90 5189 022 2, f 45,00.

Net zoals het Amsterdamse uitgaansleven en de Franse keuken is ook het hoger onderwijs-beleid onderhevig aan modeverschijnselen, die zich laten vangen in trefwoorden. De functie daarvan moet niet worden onderschat. Via trefwoorden nestelt zich een jargon, een invalshoek op de werkelijkheid die andere invalshoeken uitsluit, en een waardeoordeel over verleden, heden en toekomst dat sommige discussies afschermt en andere juist bevordert.

Goede voorbeelden van trefwoorden die dwingen tot een bepaald type discussie over hoger onderwijs zijn termen als 'marktgerichtheid', 'ondernemendheid' en 'concurrentie' – allemaal uitdrukkingen die in korte tijd zijn doorgedrongen tot in de personeelsadvertenties van de universiteiten en de brochures van de VSNU. Zij dwingen tot een *economisch* perspectief op het hoger onderwijs: universiteiten als producenten van onderwijs en onderzoek, studenten als klanten die investeren in goede positie op de arbeidsmarkt, bedrijven als afnemers van toegepast onderzoek, hoogleraren als werknemers wier loon bepaald wordt door hun marginale produktiviteit. Vanuit zo'n perspectief bezien behoeft de verschijning van een verzameling artikelen over de mogelijkheid van een 'laissez faire in het hoger onderwijs' niet te verbazen, al hebben de redacteuren voorzichtigheidshalve een vraagteken aan dit thema toegevoegd.

Nu schijnen vraagtekens in krantenkoppen verboden te zijn ('Oorlog uitgebroken?'), en ook in de boekenkast komen zij maar sporadisch voor ('Is Paris burning?', 'Is sex really necessary?', 'Hoe hoort het eigenlijk?'). In het onderhavige geval bedoelen de redacteuren waarschijnlijk aan te geven dat het maar de vraag is of de volledige vrijheid van de markt voor het hoger onderwijs tot aantrekkelijke resultaten voert. Maar het vraagteken zou evenzeer van toepassing verklaard kunnen worden op toonzetting van de discussie en de dominantie van het economisch denkmodel daarin. Er zijn immers ook vele andere invalshoeken mogelijk op het hoger onderwijs, en sommige daarvan zijn stellig net zo verhelderend als de economische die altijd het risico in zich draagt van overaccentuering van het

zakelijke en verschraving van het culturele.

Vanwaar die plotselinge en persistente populariteit van het economisch jargon bij de hoger onderwijs discussie?

Een mogelijke verklaring is het simultaan optreden van twee opvattingen aan het begin van de jaren tachtig. In de eerste plaats was daar het inzicht dat de taak van het hoger onderwijs in verschillende opzichten ingewikkelder was geworden: er werd en wordt steeds meer van het hoger onderwijs verwacht qua wetenschappelijke alertheid, qua maatschappelijke betrokkenheid en qua breedheid van dienstverlening. En in de tweede plaats was er de politieke voorkeur voor substantiële reductie van overheidsuitgaven, waarvoor de universiteiten een willig slachtoffer zouden blijken te zijn. De eerste opvatting leidde tot twijfels over het vermogen van de overheid tot centralistische besturing van het hoger onderwijssysteem; de tweede leidde tot grote financiële tekorten. En ziedaar – het verlossend perspectief van de onzichtbare hand suggereert dat deze cake tezelfdertijd gegeten en bezeten kan worden: de markt zorgt voor een maximaal efficiënte allocatie van middelen, de markt straft lage kwaliteit af, en de markt zorgt ervoor dat iedereen die kan betalen aan zijn trekken komt.

Bij problemen van toenemende krapte en toenemende complexiteit is dat een verfrissend perspectief. Het suggereert zo geen oplossingen, dan toch in ieder geval richtingen waarin naar oplossingen gezocht kan worden. Tot een volledige *laissez faire* zal dat nimmer leiden: de regelende overheid is een onmisbare partner in het hoger onderwijs. Het duidelijkst ligt dat bij het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. Waar dat ook ter wereld met succes wordt verricht, geschiedt dat onder overheidsmeecenaat, via een allocatiesysteem waarbij het overheidsgeld in een concurrentieslag op kwaliteit wordt verdeeld. In het desbetreffende hoofdstuk van het hier aan de orde zijnde boek (een hoofdstuk van de hand van R. J. Bijleveld en L. C. J. Goedegebuure) wordt dat onderkend, en wordt een variant op het bekende voorwaardelijke financieringsstelsel als allocatiesysteem voorgesteld. Het is ironisch dat een van de essentiële componenten daarin, reallo-

catie op grond van externe beoordeling, nu juist kort geleden door de minister verbodig is verklaard voordat het zelfs maar uitgeprobeerd kon worden. Over doelmatigheid gesproken – zo blijft de volstrekt arbitraire initiële verdeling van onderzoeksruimte over de Nederlandse universiteiten waarschijnlijk tot in lengte van dagen gehandhaafd.

Hoe verleidelijk het ook is na een dergelijke ervaring verbitterd de derde geldstroom in te roeien, het zou voor universiteit en samenleving een slechte zaak zijn als dat zou gebeuren. Als indicator van de nationale overlevingskans in de eenentwintigste eeuw is de mate van overheidsinvestering in fundamenteel onderzoek niet de slechtste; en wie de Nederlandse inspanningen van het moment vergelijkt met de Japanse, Duitse of de aangekondigde Franse heeft reden tot bezorgdheid. Op de onderzoeksmarkt heeft de overheid een werkelijke taak, en het economische jargon suggereert hier ten hoogste de wenselijkheid van werkelijk open kwaliteitsconcurrentie in het gevecht om een – liefst ruimer – overheidsbudget.

Op de onderwijsmarkt, waar de vraag naar onderwijs geconfronteerd wordt met het universitaire aanbod, ligt de zaak ingewikkelder. Daar immers kan men zich zonder al te veel moeite een zuiver marktmodel voorstellen, waarbij studenten het universitaire collegegeld vergelijken met de meerinkomsten die de studie oplevert en zich dan en slechts dan aanmelden als laatstgenoemde eerstgenoemde overtreffen. De welvaartseconomie leert helaas dat de som van deze individuele afwegingen niet noodzakelijkerwijs optimaal hoeft te zijn voor het collectivum, en daarmee is het hek van de dam: in elk beschaafd land worden buitengewoon ingewikkelde subsidiestelsels aangetroffen. Merkwaardig genoeg worden deze stelsels bij voorkeur verdedigd met het argument dat zij de toegankelijkheid van het hoger onderwijssysteem voor de minder welgestelde milieus bevorderen. Het empirisch bewijsmateriaal daarvoor is pover en suggereert eerder dat middels de subsidies een netto geldstroom van lagere naar hogere milieus wordt geleid. Met nivellering van kennis, macht en inkomen heeft dat weinig te maken.

Het zij zo. Hoe nu die noodzakelijke overheidsinterventie – daarover kan geen misverstand bestaan – te combineren met de wél wenselijk geachte neveneffecten van marktsturing, zoals efficiënte middelenallocatie, differentiatie van aanbod in overeenstemming met vraag, en een gezonde concurrentie van de gunsten van de klant? Daarover handelt een ander hoofdstuk (van de hand van R.J.G.M. Florax en J.B.J. Koelman), en in een boek dat laissez faire beleid van een vraagteken voorziet mogen de verwachtingen rond dit hoofdstuk hoog gespannen zijn. Het richt zich vooral op de voucherfinanciering, een oud idee uit de welvaarterseconomie (de auteurs voeren het terug op Thomas Paine in 1790), dat vooral bekend werd sinds het prominent figureerde in het concept-wetsvoorstel WHW dat in het begin van 1988 verscheen. De hieruit voortkomende grote aandacht voor het voucher concept zou licht kunnen verdoezelen dat de voucher niets meer en niets minder is dan een instrumenteel onderdeel van een bekostigingssysteem en dat men het dan ook niet tot doelstelling dient te verheffen. Integendeel: pas na specificatie van de gewenste zakelijke spelregels tussen overheid, universiteit en student, is een redelijke discussie mogelijk over de vraag of bij de realisatie van die wens vouchers wellicht een nuttige rol kunnen spelen. Het recente ARHO advies laat van de WHW voorstellen weinig in tact maar sluit toch niet geheel uit dat in een andere context vouchers hun glorieuze her-intrede zouden kunnen maken.

De daarin voorgestelde constructie is van alle kanten aangevallen en bekritiseerd (en inmiddels dan ook ingetrokken). De auteurs doen er naar hartelust aan mee. Terecht constateren zij het hybride karakter van het in de WHW voorgestelde systeem waarbinnen de consumenten wel soeverein zouden kunnen beslissen over wáár zij wèlk stukje onderwijs à raison van één studiepoint willen aanschaffen, maar waarbinnen de producentensoevereiniteit zelfs nog niet het recht omvat om zelfstandig de prijs vast te stellen waarvoor het onderwijsproduct wordt aangeboden. Gevoegd bij de kennelijke onbespreekbaarheid van een ingangselectie op de Nederlandse universiteiten, levert dat een systeem op waarbij de beoogde differentiatie in

onderwijsaanbod onmogelijk gerealiseerd kan worden.

In de door de auteurs geciteerde publicatie van het Nederland Gespreks Centrum 'Naar een ondernemende universiteit' (die vooraf ging aan het wetsontwerp) werd een voucher variant geïntroduceerd die de auteurs van dit hoofdstuk meer aan lijkt te spreken en die door hen in grote lijnen wordt overgenomen. De door de overheid vast te stellen waarde van de vouchers is daarbij afhankelijk van de studierichting waarbinnen zij gebruikt wordt, en de instellingen zijn vrij een studierichtingsafhankelijk collegegeld vast te stellen. De toegankelijkheid van het hoger onderwijs hoeft geen gevaar te lopen: een studiefinancieringssysteem zorgt ervoor dat er geen milieu-afhankelijke barrières naar het hoger onderwijs ontstaan. De auteurs doen een vluchtig en onaf voorstel over hoe zo'n studiefinancieringssysteem zou kunnen werken.

Hoe zou de prijszetting in een dergelijk voucherstelsel verlopen? De overheid zal er toe willen bijdragen dat maatschappelijk gewenste studierichtingen op de voorkeur van de studenten mogen rekenen, de universiteit zal goed willen verdienen aan populaire (lees: een goed arbeidsmarktprospectief biedende) studierichtingen en er voor willen zorgen dat kleinere, cultuur- en sferbepalende studierichtingen kunnen overleven. Dat betekent dat bijvoorbeeld een bedrijfseconomie- of informatica-voucher in principe niet veel waard zal zijn – de studenten komen toch wel op de hoge salarissen af – en dat het collegegeld voor deze studierichtingen hoog zal kunnen zijn. Op analoge gronden zal (bijvoorbeeld) een kunstgeschiedenis- of sociologievoucher veel waard zijn, zodat de universiteit in staat gesteld wordt het corresponderende collegegeld laag te houden.

Dat lijkt goed te kloppen – maar wat gebeurt er als het aanbod aan informaticastudenten maatschappelijk gezien te laag blijft, maar wel in overeenstemming met de universitaire voorkeur (bijv. op grond van capaciteitsargumenten)? De overheid zou de neiging kunnen hebben de informaticavoucher meer waard te maken; maar niets verplicht de universiteiten dat

voordeel aan de informaticastudenten door te geven, en het financiële verschil steken zij rustig in eigen zak. Het zal dus mogelijk moeten blijven dat de overheid met gerichte subsidies een onderwijs- of onderzoeksinitiatief van de universiteit uitlokt, indien men zich althans bij een nationaal hoger onderwijsbeleid nog iets voor wil stellen. Een ander scenario: de overheid ervaart de hoge salarissen van accountants als onwenselijk en zag deze gaarne verlaagd door de productie van accountants op te voeren. Opnieuw zal voucher verhoging geen effect hebben, tenzij de universiteiten met overtollige opleidingscapaciteit zitten (en dat is juist in dit soort vakgebieden onwaarschijnlijk). Een volwaardig inkomenspolitiek instrument wordt door het vouchersysteem niet geleverd. Maar dat is misschien ook wel veel gevraagd.

Heeft een vouchersysteem zoals door de auteurs voorgesteld een kans? Het is in ieder geval opmerkelijk dat in verschillende andere Westeuropese landen de gedachte ook lijkt post te vatten (het meest recentelijk nog in Engeland). De administratieve rompslomp zou teruggebracht moeten worden – het oorspronkelijke WHW systeem van studiepunten leidde tot bizarre visioenen van een automatiseringsproject vergeleken waarmee de studiefinanciering in het niet verzinkt. Maar tenslotte ligt het huidige systeem administratief al aardig dicht in de buurt van jaarvouchers. Alle fraaie onderwijseffekten door de WHW beoogd zoals vergroting van de 'flexibiliteit' (het trefwoord voor 1989?) worden niet gerealiseerd als studiepunten niet meer met 50 maar met 850 of 1700 uur studeren corresponderen – maar hoeveel studenten zouden hun studiepunten nu echt gespreid over het land willen besteden? Als vouchers kunnen bijdragen aan de bewegingsvrijheid van de universiteit en verstandig ondernemend gedrag bevorderen, dan is nadere uitwerking zinnig. Maar dan is een zorgvuldiger theoretische analyse van de te verwachten marktdynamiek (waarvan hierboven wat primitieve varianten werden aangeduid) wel essentieel. De auteurs hadden ons een dienst bewezen door die analyse niet voor zich uit te schuiven.

De prijsdifferentiatie die de universiteiten – het zij herhaald: terecht – volgens de auteurs zou moeten worden toegestaan werpt overigens nog een andere vraag op. In hoeverre is het redelijk de overheid via een studiefinancieringssysteem op te laten draaien voor de te verwachten prijsverschillen? Anders gezegd: hoe zit het met de heilzame werking van gecombineerde prijs/kwaliteitsconcurrentie als de prijsverschillen door vele klanten niet in de beurs worden gevoeld? De auteurs lijken ervan uit te gaan dat dit laatste het geval zal zijn omdat de overheid onder condities van voldoende armoede bij de ouders alle kosten integraal subsidieert. Maar misschien is het ook voor de allerarmsten onder de studenten beter een deel van de meerprijs die Harvards en Yales onder de Nederlandse faculteiten zullen durven vragen echt zelf te betalen. Als het goed is, wordt die hoge prijs immers juist gerechtvaardigd doordat zij later op de arbeidsmarkt worden terugverdiend. Werpt dat een drempel op? Waarschijnlijk niet. De student kan zo briljant zijn dat de Harvards en Yales hem of haar graag willen hebben (maar dan zullen zij wel hun privé subsidie naast de studiebeurs willen aanbieden). Ook de toelating tot de superfaculteit kan opzichzelf al een zodanig super talent suggereren dat de overheid het nationaal belang dient door betrokkene financieel verder geen strobreed in de weg te leggen en volledig te subsidiëren. Dat laatste doet de (Amerikaanse) overheid bij de echte (Amerikaanse) Harvards en Yales, en het suggereert dat de mogelijkheid van een ingangselectie een onmisbaar complementair instrument zal zijn voor de universiteit die in het nieuwe regime moet functioneren. Immers, een hoge prijs laat zich alleen rechtvaardigen door een hoge kwaliteitsperceptie bij de toekomstige werkgever, en als de universiteit (zoals nu) gedwongen wordt iedereen die wil betalen toe te laten, dan kan de kwaliteit van haar eindproduct nooit veel hoger zijn dan de gemiddelde kwaliteit. Maar dan kan bij afwezigheid van ingangselectie geen enkele universiteit veel betere producten afleveren dan de gemiddelde universiteit. In dat licht is het dan ook niet verwonderlijk dat personeelsdiensten bij herhaling verklaren niet of nauwelijks te kijken naar de universiteit waar hun sollicitanten ge-

studeerd hebben, al hebben zij over kwaliteitsverschillen tussen universitaire curricula onderling wel soms een duidelijk oordeel.

Tot dusver heeft de overheid, die het verhogen van de kwantiteit van afgestudeerden tenminste even interessant lijkt te vinden als het verhogen van de kwaliteit, nerveus gereageerd op de mogelijkheid van eigen prijsstelling en ingangselectie; het zou het aantal studenten wel eens kunnen verlagen. Vanuit economisch perspectief is die zorg ongegrond: elke universiteit heeft belang bij voldoende klanten, er zal er altijd wel een zijn die ook de marginale student dankbaar in de armen sluit, en wat er dan nog over blijft zou erook onder het huidige regime beter aan doen de waarschijnlijk vruchteloze poging tot een universitaire studie direct in te ruilen voor de veiliger route die het hoger beroepsonderwijs biedt.

Deze laatste, wat onderkoelde analyse is een goed voorbeeld van de kracht van de economische invalshoek. Het is ook een goed voorbeeld van de armoede ervan als het erom gaat politieke prioriteiten zoals 'hoger onderwijs voor velen' in een redenering mee te nemen. De charmes van de onzichtbare hand hebben al vele liberale economen verleid tot het formuleren van (voornamelijk) theoretische antwoorden op lastige vragen die zich afspelen op het raakvlak van private en publieke sector: gezondheidszorg, kunst, onderwijs. Er is enig historisch bewijsmateriaal voor de stelling dat het hoger onderwijssysteem wel zou varen bij het in de praktijk brengen van hun theorie – zo meent de bekende socioloog en historicus Ben David dat daarmee het succes van de Duitse universiteiten in het begin van de 19e eeuw verklaard zou kunnen worden. Op zijn minst biedt deze benadering een intellectueel respectabel onderkomen aan al diegenen die genoeg hebben van gedetailleerde overheidsinterventie, zeker als die gelardeerd wordt met vrome wensen van besturing op afstand.

De twijfels over de ultieme bruikbaarheid van de liberaal-economische ideeën doen niets af aan het verhelderend karakter van de theorie in de richting van al diegenen die de lokroep van de markt verstaan; en het doet evenzeer

niets af aan het verhelderend karakter van de reacties op die lokroep. Velen die jarenlang moedig hebben meegeroepen dat de overheid zich niet met de universiteit diende te bemoeien blijken bleek rond de neus te worden als zij zelf ineens geacht worden de verantwoordelijkheid van de overheid over te nemen. De overheid als boeman verschaft een machtig excuus voor gebrek aan bestuurlijke durf, de overheid als rijke stiefvader is nog steeds welkom als financiële redder uit de nood als de kinderen het weer eens al te bont hebben gemaakt. En ook die overheid zelf lijkt bij herhaling terug te schrikken als er werkelijk macht overgedragen moet gaan worden. Het bevorderen van marktgerichtheid verworpt zo al gauw tot een ordinair bezuinigingsargument – van de verheven terminologie van autonomie en kwaliteit belandt men al snel in de wat ordinaider aanbeveling het zelf maar uit te zoeken en niet te zeuren want de kas is leeg. Het mag niet zo zijn dat de overheid alle voordelen van de grotere afstandelijkheid voor zich reserveert en uitsluitend de nadelen doorschuift naar de intellingen; daarmee rechtvaardigt zij universitair vluchtgedrag en geeft tevens aan weinig begrepen te hebben van de Europese boodschap die in Frankrijk kennelijk heel wel verstaan wordt.

Voor een verstandige discussie over een ondernemende universiteit vormt het boek van Bijleveld en Florax inmiddels een nuttige handleiding. Naast de twee al genoemde kernhoofdstukken bevat het de aardige oratie van F.A. van Vught (die al eerder in dit tijdschrift werd besproken) en in- en uitleidende hoofdstukken van resp. P.A.M. Maassen, en E. de Weert en P.J.M. Weusthof. Ietwat gedetailleerd in wat al bekend was en ietwat summier in wat nieuw wordt voorgesteld – de lezer had het waarschijnlijk liever andersom gezien – maar als spiegel van de tijdgeest een document dat wij over tien jaar met diepe nostalgie naar de romantische tachtiger jaren en, wie weet, met diepe bewondering voor het profetisch karakter van de titel zullen herlezen.