

## **CPB Document**

**No 70**  
December 2004

**Een Open Bestel in het middelbaar  
beroepsonderwijs en het hoger onderwijs**

**Kok Burger, Alex Hoen, Richard Venniker, Dinand Webbink**

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80  
Telefax (070) 338 33 50  
Internet [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

ISBN 90-5833-198-9

## Korte samenvatting

Dit onderzoek analyseert de gevolgen van de introductie van een open bestel in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Onder een open bestel verstaan we een stelsel waarin voor alle aanbieders van onderwijs gelijke voorwaarden gelden voor toetreding tot en het opereren op de gereguleerde markt. De beleidsoptie 'open bestel' is op de beleidsagenda geplaatst door zorg over de kwaliteit van het onderwijs, vragen over het huidige onderscheid tussen instellingen die publieke subsidies ontvangen en instellingen die geen subsidies krijgen, de internationalisering in de onderwijsmarkt en de toenemende autonomie van instellingen. Dit document rapporteert over de voor- en nadelen van een open bestel. De voordelen bestaan uit meer efficiëntie en waarschijnlijk ook betere prestaties van leerlingen. De nadelen zijn een grotere kans op segregatie, de mogelijkheid dat opleidingen gaan verdwijnen en een groter beroep op publieke middelen. De laatste twee nadelen kunnen wel worden tegengegaan met flankerend beleid. De conclusie is dat het verstandig is om meer kennis te verwerven door goed ontworpen experimenten met het verruimen van mogelijkheden voor nieuw aanbod. Daarnaast lijkt het verstandig om nieuw voorgenomen fusies in het onderwijs te toetsen op mededingingseffecten.

*Steekwoorden: Open bestel, onderwijsaanbod*

## Abstract

This study analyses the consequences of removing barriers to entry to the publicly funded markets of intermediate vocational and higher education. In the current education system it is very difficult for private suppliers to enter these markets and receive public subsidies. The removal of the entry barriers might increase competition and stimulate the quality and efficiency of the production of education. Empirical research shows that test scores might increase in case of increased competition between schools. On the other hand, there is a risk of more segregation in education, some types of education may no longer be supplied and the demand for public funds may increase. The latter risks can be handled by proper supporting policies. Experiments with widening the opportunities for entry to the publicly funded markets can generate more knowledge about the costs and benefits. In addition, new plans for mergers of schools should be tested for their impact on competition.

*Key words: Publicly funded education, barriers to entry, vocational and higher education*

A comprehensive summary is available from [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl).



# Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
2 Probleemstelling en aanpak van het onderzoek	15
3 Over welke markten hebben we het: Mbo, Hbo en Wo in vogelvlucht	17
3.1 De vraag	17
3.2 Het aanbod	17
3.1 Praktijkverschillen tussen bekostigde en aangewezen instellingen	19
4 Waarom staat het open bestel op de beleidsagenda?	23
4.1 De huidige prestaties laten ruimte voor verbetering	23
4.2 De huidige marktstructuur roept vragen op	24
4.3 Internationale ontwikkelingen vragen om verandering	28
4.4 De nieuwe beleidsfilosofie en recente beleidsvoornemens	29
5 Gevolgen van de introductie van een Open Bestel	31
5.1 Wat is een open bestel? Schets van een eindsituatie	31
5.2 Voordelen van een open bestel	32
5.3 Nadelen van een open bestel	35
5.4 Welke bijstellingen zijn nodig voor het bereiken van een open bestel?	37
5.5 Optionele elementen: selectie, prijsdifferentiatie en winststreven	40
5.6 Conclusies over gevolgen van introductie van Open Bestel	43
6 Eerste stappen naar een open bestel	45
7 Conclusies en beleidsopties	49
Referenties	51
Bijlage 1: Lijst van deskundigen waarmee is gesproken	55
Bijlage 2: Internationale ontwikkelingen vragen om verandering	57



## Ten geleide

De inrichting van het onderwijsbestel roept voortdurend nieuwe vragen op. Waarom krijgt de ene aanbieder wel subsidie van de overheid en de andere niet? Wat zou er gebeuren als private aanbieders ook in aanmerking zouden komen voor publieke subsidies? Dit soort vragen staan centraal in deze studie. Het onderzoek richt zich op de gevolgen van de introductie van een open bestel in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Onder een open bestel wordt een stelsel verstaan waarin voor alle aanbieders van onderwijs gelijke voorwaarden gelden voor toetreding tot en het opereren op de gereguleerde markt. In de studie worden de voor- en nadelen van een open bestel belicht. Daarnaast wordt nagegaan welke aanpassingen in de huidige regels vereist zijn indien men een open bestel zou willen.

Tijdens het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met deskundigen uit het onderwijsveld (zie bijlage 1). Wij willen hen hartelijk danken voor hun bijdragen. Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit: Justus de Hooge (OCW), Sander Balje (EZ), Niek Nahuis (Fin), Gerrit de Jager (Hbo-raad), Anna Bakker (Paepon), Jeroen Bartelse (VSNU) en Dick van Ingen. Wij zijn hen zeer erkentelijk voor hun bijdragen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de studie rust echter geheel bij het CPB. Daarnaast willen wij Michèle Belot, Erik Canton, Marcel Canoy, Casper van Ewijk, Taco van Hoek, Free Huizinga en andere CPB-collega's danken voor hun commentaar en bijdragen aan het onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd door Kok Burger, Alex Hoen, Richard Venniker<sup>1</sup>, Dinand Webbink.

F.J.H. Don  
Directeur

<sup>1</sup> Tot 1 september 2003 verbonden aan het CPB.





## Samenvatting

Onder beleidsmakers bestaat zorg over de kwaliteit en doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs (Mbo) en het hoger onderwijs (Ho). De kwaliteit en doelmatigheid kunnen mogelijk worden verbeterd via meer concurrentie. De gedachte is dat steviger concurrentie de onderwijsinstellingen meer zal prikkelen om op een doelmatige wijze kwalitatief goed onderwijs te leveren. De concurrentie kan worden bevorderd door de toetreding van nieuwe onderwijsinstellingen tot het publieke bestel te vereenvoudigen.

Dit onderzoek analyseert de gevolgen van de introductie van een open bestel. Onder een open bestel verstaan we een stelsel waarin voor alle aanbieders van onderwijs gelijke voorwaarden gelden voor toetreding tot en het opereren op de gereguleerde markt. Er is (en blijft) sprake van regulering van de markt, omdat publieke belangen in het geding zijn, die geborgd moeten worden en waartoe overheidsbijdragen ter beschikking staan. Dit onderzoek geeft een nadere uitwerking van de gedachte om een open bestel te introduceren. Daarbij staan de volgende vragen centraal:

1. Wat is bekend over de effecten van de introductie van een open bestel op de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs?
2. Wat betekent de introductie van een open bestel voor de huidige organisatie van het onderwijs in termen van regels en bekostiging, en hoe kan een gelijk speelveld worden bereikt voor de huidige bekostigde aanbieders en nieuwe toetreders?
3. Welke eerste stappen voor introductie van een open bestel komen in aanmerking?

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is allereerst gebruik gemaakt van de economische theorie en empirie. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met deskundigen uit het betreffende onderwijsveld.

### **Waarom staat het open bestel op de beleidsagenda?**

Vershillende ontwikkelingen hebben de beleidsoptie ‘open bestel’ recent op de beleidsagenda geplaatst. Allereerst verschenen diverse beleidsrapporten waarin twijfel werd geuit over de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Deze rapporten suggereerden dat er ruimte is voor verbetering van prestaties. In de tweede plaats roept de huidige marktstructuur vragen op. In Mbo en Hbo heeft de afgelopen jaren een aanzienlijke schaalvergroting plaatsgevonden. Daarmee kunnen enerzijds schaalvoordelen worden verkregen. De keerzijde is dat het aantal aanbieders afneemt waarmee de concurrentie tussen instellingen vermindert. Daarnaast bestaat er onderscheid tussen bekostigde en aangewezen instellingen. Bekostigde instellingen ontvangen overheidssubsidie en dienen zich daarvoor te houden aan publieke regels voor het aanbieden van onderwijs. Aangewezen instellingen zijn

private aanbieders die, met enkele uitzonderingen, geen overheidssubsidie ontvangen. De afgegeven diploma's van deze instellingen zijn echter gelijkwaardig aan die van bekostigde instellingen. Het door de overheid gehanteerde onderscheid tussen bekostigde en aangewezen instellingen beperkt de concurrentie voor publieke instellingen door het afschermen van markten en het beperken van de toetreding. In de derde plaats wordt de onderwijsmarkt internationaler. De internationale mobiliteit van studenten neemt toe en ook aan de aanbodzijde is, zij het nog beperkt, beweging. Dit roept de vraag op in hoeverre buitenlandse studenten en aanbieders kunnen deel uitmaken van het Nederlandse publiek bekostigde bestel. De vierde reden is het recente beleid gericht op het vergroten van de autonomie van instellingen. De overheid wil meer dan in het verleden sturen op hoofdlijnen.

### **Gevolgen van de introductie van een open bestel**

Een open bestel heeft drie kernelementen: toetreding, accreditatie en bekostiging. De mogelijkheid tot toetreding is het cruciale verschil met het huidige bestel. In een open bestel kunnen, evenals in het huidige bestel, eisen gesteld worden aan de minimumkwaliteit van een opleiding, in de vorm van accreditatie. In een open bestel ligt het voor de hand om de bekostiging geheel te laten afhangen van het aantal deelnemers aan een opleiding. Een mogelijke eindsituatie van een open bestel zou een bestel kunnen zijn waarin alle onderwijsaanbieders kunnen toetreden die geaccrediteerd zijn en waarbij de bekostiging volledig bepaald wordt door de deelname aan opleidingen.

De voordelen van een open bestel komen voort uit de toename van keuzemogelijkheden voor onderwijsdeelnemers en concurrentie tussen aanbieders. Dit geeft sterkere prikkels voor aanbieders om aan te sluiten bij de vraag van onderwijsdeelnemers, om de productiekosten laag te houden en om te innoveren. De economische theorie voorspelt voordelen in termen van een verbetering van de allocatieve-, kosten- en dynamische efficiëntie. Het is echter niet zo dat concurrentie onder alle omstandigheden al deze voordelen bereikt. Dit hangt af van randvoorwaarden, zoals toezicht en transparantie, daarnaast is er vaak spanning tussen verschillende vormen van efficiëntie, in het bijzonder dynamische en allocatieve efficiëntie. Het empirisch onderzoek geeft enige ondersteuning van deze voordelen. Ervaringen in verschillende landen, maar met name in de Verenigde Staten, laten zien dat de prestaties van leerlingen verbeteren of gelijk blijven. Tegenover deze voordelen staan ook nadelen. Nadelen zijn dat in een open bestel opleidingen kunnen verdwijnen en meer deelnemers een beroep kunnen doen op publieke financiering. Deze nadelen kunnen waarschijnlijk wel worden tegengegaan met flankerend beleid.

Het introduceren van een open bestel vereist aanpassingen van de huidige regels. De huidige beperkingen van het aanbod zijn niet goed verenigbaar met een open bestel. Zo wordt op dit moment een zogenoemde macrodoelmatigheidstoets gehanteerd. Als bekostigde instellingen een nieuwe opleiding willen aanbieden wordt getoetst of er behoefte bestaat voor deze opleiding op de arbeidsmarkt en of de opleiding doelmatig is gezien het aantal al bestaande

vergelijkbare opleidingen. Een ontwikkeling naar een open bestel is alleen mogelijk als zulke beperkingen van het aanbod worden afgeschaft. Het vergroten van de mogelijkheden voor toetreding is echter nog geen garantie voor betere resultaten. Randvoorwaarden als de transparantie van de markt en toezicht op mededinging zijn daarvoor belangrijk. Leerlingen/studenten of hun ouders moeten in staat zijn om de kwaliteit van de aangeboden opleidingen goed op waarde te kunnen schatten. Accreditatie van opleidingen is een interessante mogelijkheid om de transparantie te bevorderen en de kwaliteit van opleidingen te bewaken. Toezicht op mededinging beoogt misbruik van marktmacht of monopolievorming te voorkomen. Introductie van een open bestel vereist leerling-/studentvolgende financiering. Vergeleken met de huidige situatie kunnen bij introductie van een open bestel budgettaire problemen ontstaan omdat meer deelnemers in aanmerking kunnen komen voor publieke bekostiging. Dit noopt tot een verdere doordenking van fundamentele vragen over de financiering van het onderwijs: wie waarvoor te financieren en waarom? Oplossingen kunnen bestaan uit het introduceren van een leeftijdsgrens, het ontwikkelen van een systeem van leerrechten of een leenstelsel. Een open bestel leidt tot eliminatie van kruissubsidies tussen opleidingen waardoor sommige opleidingen in problemen kunnen komen. Het verdwijnen van kruissubsidies is in principe een gewenste ontwikkeling omdat kruissubsidies leiden tot verkeerde prijssignalen en daarmee de doelmatigheid van onderwijskeuzen schaden. Als de overheid meent dat bepaalde niet-rendabele opleidingen aangeboden moeten worden zijn gerichte maatregelen aangewezen, zoals extra subsidie of een fonds voor niet-rendabele opleidingen. Optionele elementen in een open bestel zijn selectie, prijsdifferentiatie en het streven naar winst.

### **Eerste stappen**

De introductie van een open bestel is een grote verandering voor het Nederlands onderwijs. De theoretische en empirische literatuur geeft een positief beeld van de te verwachten effecten. Deze effecten zijn echter niet zeker. Daarnaast zijn er ook risico's. Het lijkt daarom verstandig om eerst meer kennis te verwerven over de effecten. Dit kan door goed ontworpen experimenten met het verruimen van de mogelijkheden voor nieuw aanbod.

### **Beleids optie 1: Regels versoepelen voor de huidige publiek bekostigde instellingen**

Een open bestel vereist een gelijk speelveld. Bekostigde instellingen hebben momenteel met meer regels te maken dan niet-bekostigde instellingen. Het versoepelen van regels die raken aan de kern van een open bestel brengt een gelijk speelveld dichterbij. Experimenten zouden vooral betrekking moeten hebben op de restricties op het aanbod: de toets op de macrodoelmatigheid en de eisen aan de locatie en breedte van het aanbod. Ook het versoepelen van regels rond selectie en prijsdifferentiatie komt in aanmerking

**Beleidsoptie 2: Enkele private aanbieders toelaten**

Het toelaten van enkele private aanbieders tot de publieke bekostiging, onder handhaving van de huidige regelgeving, kan de concurrentie versterken. In de experimenten zou het bij voorkeur moeten gaan om aanbieders die daadwerkelijk de keuzemogelijkheden en de concurrentie in het publieke bestel vergroten: aanbieders die een regionaal monopolie kunnen doorbreken of aanbieders met pedagogisch-didactisch vernieuwende opleidingen.

**Beleidsoptie 3: Leerrechten toekennen aan specifieke groepen deelnemers**

Aan bepaalde groepen deelnemers kan de mogelijkheid worden geboden om hun publieke subsidie in te zetten bij private geaccrediteerde aanbieders. Het zou vooral kunnen gaan om twee groepen: 'kwetsbare' en 'excellente' leerlingen/studenten. De toekenning van leerrechten zou door toeval moeten gebeuren. Dit maakt het mogelijk om achteraf de effecten van het toekennen van leerrechten vast te stellen.

**Beleidsoptie 4: Voorgenomen fusies toetsen op mededingingseffecten**

In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs heeft de afgelopen jaren een sterke schaalvergroting plaatsgevonden. Dit heeft het aantal concurrenten verminderd maar heeft mogelijk geleid tot schaalvoordelen. Een verdere schaalvergroting door het fuseren van aanbieders kan nadelig zijn voor de welvaart als daarmee de marktwerking ernstig wordt verstoord. Nieuwe plannen voor fusies tussen onderwijsinstellingen zouden daarom getoetst moeten worden op de risico's voor misbruik van marktmacht of monopolievorming.

# 1 Inleiding

De kwaliteit en doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs (Mbo) en het hoger onderwijs (Ho) staan ter discussie.<sup>2</sup> Zo wordt in de kabinetsnota 'Grenzeloos leren' (OCW, 2001) voor het beroepsonderwijs op verschillende knelpunten gewezen: onvoldoende maatwerk en flexibiliteit in het aanbod, niet goed doorlopende leerlijnen, matige kwaliteit van de examens en de kwalificatiestructuur in het Mbo, en onvoldoende aansluiting op de vraag van deelnemers, bedrijfsleven en maatschappij. Voor het hoger onderwijs concludeert dezelfde nota dat de gemiddelde kwaliteit weliswaar goed is, maar dat verbeteringen mogelijk zijn bij de aansluiting op de arbeidsmarkt, bij de differentiatie in het aanbod naar kwaliteit en onderwijsvorm, bij de transparantie van het aanbod, en bij het studierendement. Tenslotte is verbetering mogelijk in de verticale samenhang van opleidingen in de beroepskolom Vmbo-Mbo-Hbo.

De kwaliteit en doelmatigheid van zowel het Mbo als het hoger onderwijs kan mogelijk worden verbeterd via meer concurrentie. De gedachte is dat steviger concurrentie de onderwijsinstellingen meer zal prikkelen om op een doelmatige wijze kwalitatief goed onderwijs te leveren. Twee factoren dragen bij aan het huidige (vermeende?) gebrek aan concurrentie. Ten eerste is er in het bekostigde deel van het Mbo en het hoger onderwijs<sup>3</sup> via overheidsbeleid aangestuurd op schaalvergroting. De keuzemogelijkheden voor studenten tussen (bekostigde) instellingen is daarmee afgenomen. Ten tweede is er sprake van een ongelijk speelveld voor onderwijsinstellingen. De huidige niet-bekostigde instellingen kunnen bij besluit van de overheid worden toegelaten tot het bekostigde bestel, maar in de praktijk gebeurt dit niet of nauwelijks. Een mogelijke reden is dat de huidige eisen voor toetreding het weinig aantrekkelijk maken om dergelijke toetreding aan te vragen. Niet-bekostigde instellingen zullen dus sommige opleidingen niet aanbieden, en kampen bij de opleidingen<sup>4</sup> die ze wel aanbieden met een belangrijk concurrentienadeel doordat ze geen overheidsbekostiging ontvangen. Als gevolg van beide factoren is in zowel Mbo als Ho bij een (aanzienlijk) deel van de opleidingen feitelijk sprake van een regionaal monopolie. De mogelijkheden voor studenten om te 'stemmen met de voeten' zijn bij deze opleidingen nagenoeg afwezig.

<sup>2</sup> Zie o.a. de kabinetsverkenning 'Grenzeloos Leren', OCW, 2001, het rapport 'De lerende centraal: naar meer keuzen in het onderwijs' (EZ/OCW/Fin, 2002) en het Sociaal en Cultureel Rapport 2000 van het SCP, de CPB-publicatie 'De pijlers onder de kenniseconomie', CPB, 2002 en het speciaal onderwerp 'Marktwerking in het onderwijs' in het Centraal Economisch Plan 2001, CPB, 2001.

<sup>3</sup> Zowel in het Mbo als in het H(b)o worden opleidingen met een civiel effect aangeboden door twee typen instellingen: bekostigde instellingen (ontvangen wel directe bekostiging van de overheid) en aangewezen instellingen (ontvangen geen directe bekostiging van de overheid). Nu is bekostiging voorbehouden aan een groep van in de wet genoemde instellingen. Toetreding tot de groep van bekostigde instellingen is mogelijk, maar vereist een wetswijziging.

<sup>4</sup> Dat wil zeggen de opleidingen met een civiel effect.

Een prominente beleidsoptie voor het bevorderen van concurrentie is om toetreding tot het bekostigde bestel te vereenvoudigen.<sup>5</sup> Anders gezegd, private aanbieders, onder bepaalde voorwaarden, in aanmerking laten komen voor publieke bekostiging. In beleidstermen spreekt men van de introductie van een open bestel. De Onderwijsraad heeft recent een advies uitgebracht over het toelaten van nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs (Onderwijsraad, 2004a). Daarnaast is in de eerste helft van dit jaar een interdepartementaal beleidsonderzoek uitgevoerd naar een open bestel waarvoor de voorliggende studie tevens als input heeft gediend. In de gedachtevorming eist de overheid minimaal van een open bekostigd bestel dat toegelaten opleidingen voldoen aan dezelfde (minimale) kwaliteitseisen en dat de desbetreffende instellingen werken onder dezelfde regels en restricties. Om weer in beleidstermen te spreken: er moet sprake zijn van een gelijk speelveld. Hoe de kwaliteitseisen er uitzien en welke condities aan de instellingen worden opgelegd is daarbij open voor discussie.

Een verdere uitwerking van de beleidsoptie 'open bestel' is nog maar ten dele van de grond gekomen. Veel vragen zijn nog onbeantwoord. Welke concrete stappen zijn nodig om te komen tot een open bestel? Hoe effectief is de maatregel in het stimuleren van concurrentie? Wat zijn de te verwachten effecten van meer concurrentie, zowel kwalitatief als kwantitatief? Dient de uitbreiding van publieke bekostiging gepaard te gaan met andere beleidswijzigingen, en welke? Dit onderzoek beoogt de voor- en nadelen van de invoering van een open bestel in het middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (Bve) en het hoger onderwijs in beeld te brengen.

De volgende paragraaf beschrijft de probleemstelling die in dit onderzoek centraal staat. Paragraaf 3 beschrijft de belangrijkste kenmerken van de onderwijsmarkten uit dit onderzoek. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de ontwikkelingen die de beleidsoptie 'open bestel' op de beleidsagenda hebben geplaatst. Paragraaf 5 bespreekt de gevolgen van een open bestel: wat is een open bestel, wat zijn de voor- en nadelen, en welke bijstellingen zijn nodig voor het bereiken van een open bestel. In paragraaf 6 worden eerste stappen naar een open bestel besproken. Tot slot worden in paragraaf 7 de belangrijkste conclusies en de daaruit volgende beleidsopties besproken.

<sup>5</sup> In de kabinetsverkenning 'Grenzeloos leren', OCW, 2001, wordt de introductie van een open bestel voor zowel Mbo als Hbo (hoewel minder expliciet) in het vooruitzicht gesteld. Een open bestel wordt daarin beschouwd als een noodzakelijke randvoorwaarde voor de introductie van meer vraagsturing, een thema dat evenals het open bestel al langer op de onderwijsagenda staat.

## 2 Probleemstelling en aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek analyseert de effecten van de introductie van een open bestel, waarbij we het concept open bestel breed opvatten. Onder een open bestel verstaan we een stelsel waarin voor alle aanbieders van onderwijs gelijke voorwaarden gelden voor toetreding tot en het opereren op de gereguleerde markt. Er is (en blijft) sprake van regulering van de markt, omdat publieke belangen in het geding zijn, die geborgd moeten worden en waartoe overheidsbijdragen ter beschikking staan. Dit onderzoek geeft een nadere uitwerking van het voorstel om een open bestel te introduceren. Daarbij staan de volgende vragen centraal:

1. Wat is bekend over de effecten van de introductie van een open bestel op de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs?
2. Wat betekent de introductie van een open bestel voor de huidige organisatie van het onderwijs in termen van regels en bekostiging, en hoe kan een gelijk speelveld worden bereikt voor de huidige bekostigde aanbieders en nieuwe toetreders?
3. Welke eerste stappen voor introductie van een open bestel komen in aanmerking?

Bij de verschillende vragen zal aandacht worden besteed aan de internationale context en aan de relaties met en consequenties voor de markt voor niet-bekostigde opleidingen (met name gericht op de scholing van werknemers en inactieven).

### **Aanpak van het onderzoek**

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is allereerst gebruik gemaakt van de economische theorie en empirie. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met deskundigen uit het Bve en het hoger onderwijs. Dit zijn vooral bestuurders van bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Bijlage 1 geeft een overzicht van personen waarmee is gesproken.





### 3 Over welke markten hebben we het: Mbo, Hbo en Wo in vogelvlucht

In deze paragraaf wordt een schets gegeven van de markt voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (Bve), voor hoger beroepsonderwijs (Hbo) en voor wetenschappelijk onderwijs (Wo). Aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling in de vraag en het aanbod. Daarbij wordt ook ingegaan op het niet-bekostigde deel van het onderwijs. Tot slot worden enige praktijkverschillen beschreven tussen bekostigd en aangewezen onderwijs.

#### 3.1 De vraag

De markt voor middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs was een groeimarkt. Het aantal deelnemers en studenten aan het bekostigde onderwijs is in vijftig jaar bijna verzevenvoudigd. Het Mbo-voltijd is elke tien jaar sinds 1950 en tot 1990 meer dan verdubbeld. De deeltijdvariant deed er 30 jaar over om te verdubbelen. Het Hbo is in de voltijdvariant in aantal studenten bijna vertienvoudigd. Aanvankelijk gold de sterke groei ook voor de deeltijdvariant, maar sinds 1980 is dat niet meer het geval. De groei van het Wo vertoont een overeenkomstig beeld: de sterkste groei vond plaats tussen 1960 en 1980. Daarna was er sprake van stabilisering van het totale aantal deelnemers.

**Tabel 3.1 Aantal deelnemers bekostigd onderwijs 1950-2000 (x1000)**

	Mbo		Hbo		Wo	
	Voltijd	Deeltijd	Voltijd	Deeltijd	Voltijd	Deeltijd
1950	10	65	28	6	30	
1960	25	89	41	26	41	
1970	77	116	79	53	103	
1980	158	130	148	78	152	
1990	332	136	194	53	164	15
2000	299	153	249	61	153	14

Bron: CBS.

Tabel 3.1 geeft de deelname aan het bekostigde onderwijs. Over de deelname aan niet-bekostigde opleidingen zijn geen harde cijfers beschikbaar. In het deeltijdonderwijs is de deelname aan niet-bekostigde opleidingen veel groter dan die aan bekostigde opleidingen.

#### 3.2 Het aanbod

Het aanbod bestaat uit opleidingen die worden aangeboden door instellingen, zoals Roc's (Regionale Opleidingen Centra), Aoc's (Agrarische Opleidingen Centra), hogescholen (Hbo) en universiteiten (Wo). Voor erkenning van de opleiding is opname in de registers van het

betreffende onderwijs vereist. Onderstaande tabel beschrijft het recente aanbod van bekostigde en aangewezen instellingen. Aangewezen instellingen zijn private aanbieders die geen overheidssubsidie ontvangen. De afgegeven diploma's zijn gelijkwaardig aan die van bekostigde instellingen. Het begrip aangewezen instelling is gebruikelijk voor het hoger onderwijs. Bve hanteert het begrip niet-bekostigde instelling. Kanttekening hierbij is, dat er ook niet-bekostigde instellingen bestaan die niet erkende of niet-geaccrediteerde opleidingen aanbieden. In de tabel gaat het uitsluitend om instellingen met geregistreerde en geaccrediteerde opleidingen.

**Tabel 3.2 Bekostigd en aangewezen onderwijs**

	Wo	Hbo	Bve
Bekostigde instellingen	13	59	63
Bekostigde opleidingen	616	1022	605
Aangewezen instellingen	9	63	69
Aangewezen opleidingen	32	512	72

Bron: Onderwijsinspectie, 2004.

### **Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie**

In 1992 bestonden bijna 500 zelfstandige instellingen waaraan middelbaar beroepsonderwijs werd gegeven. Fusie en samenvoeging hebben bewerkstelligd dat er nu 63 instellingen over zijn. Daarnaast bestaan er 69 aangewezen instellingen. De Bve-instellingen tellen 605 opleidingen. Niet-bekostigde instellingen zijn duidelijk minder breed. De 69 niet-bekostigde instellingen verzorgen 72 opleidingen. Voor het middelbaar beroepsonderwijs geldt dat de sterke toename in het aantal deelnemers niet gepaard is gegaan met uitbreiding van het aantal opleidingen. De niet-bekostigde instellingen specialiseren zich vooral in de sector dienstverlening en gezondheidszorg, met de economisch-administratieve sector als sterke tweede.

### **Hoger beroepsonderwijs**

De fusiegolf in het Hbo vond al plaats in de tachtiger jaren. Het aantal van ongeveer 400 instellingen werd teruggebracht naar 59 nu. Deze bekostigde instellingen tellen 1022 opleidingen. De sterke groei in het aantal studenten ging hier wel samen met uitbreiding van de keuzemogelijkheid uit opleidingen. Hiernaast bestaan er 63 aangewezen Hbo-instellingen. De aangewezen instellingen verzorgen 512 opleidingen. Ook voor het hoger onderwijs geldt dat de aangewezen instellingen gespecialiseerder zijn dan de bekostigde instellingen.

### **Wetenschappelijk onderwijs**

Het Wo heeft nooit een fusiegolf gekend. Integendeel, in de loop van de jaren is het aantal instellingen alleen maar toegenomen. Er zijn dertien door de overheid bekostigde universiteiten, met totaal 616 opleidingen. De 9 aangewezen Wo-instellingen tellen in totaal 32 opleidingen en zijn daarmee te karakteriseren als gespecialiseerde instellingen. Het betreft vijf theologische universiteiten, de Universiteit voor Humanistiek, de Universiteit voor Bedrijfskunde Nyenrode en de transnationale Universiteit Limburg. Ook de OU is tot de aangewezen instellingen gerekend. Sommige aangewezen instellingen in het Wo krijgen ook geld van de overheid, zij het via een andere financiering dan de bekostigde opleidingen.

In bovenstaande beschrijving blijft een klein deel van het aanbod buiten beeld. Bij het middelbaar beroepsonderwijs is geen aandacht geschonken aan het contractonderwijs, waarin niet erkende cursussen worden aangeboden door bekostigde instellingen. Ook particuliere instellingen in Bve en hoger onderwijs die uitsluitend niet erkende opleidingen aanbieden blijven buiten beeld.

## **3.1 Praktijkverschillen tussen bekostigde en aangewezen instellingen**

Voor bekostigde instellingen gelden meer regels dan voor aangewezen instellingen (zie box 2). Het verschil in regelgeving heeft geleid tot verschillen in het aanbod. Hieronder wordt een schets gegeven van enkele van deze praktijkverschillen. De verschillen zijn ontleend aan gesprekken met enkele bekostigde en aangewezen instellingen alsmede op enkele, recent in opdracht van de Onderwijsraad, uitgevoerde studies (Jongbloed, Salerno en Huisman, 2004, en Smets en Baarda, 2004). De praktijkverschillen kunnen een indruk geven van mogelijke veranderingen bij een ontwikkeling naar een open bestel.

### **Kosten van de opleiding**

Er bestaan aanmerkelijke verschillen in de kosten tussen publieke en private opleidingen. Voor sommige opleidingen zijn de kosten van publieke opleidingen veel hoger, voor andere zijn de kosten van private opleidingen duidelijk hoger. De oorzaken van deze kostenverschillen zijn niet duidelijk, maar kunnen te maken hebben met verschillen qua vorm, inhoud en marktstructuur. De variatie in kosten is groter bij opleidingen van aangewezen instellingen.

### **Personeel**

Aangewezen instellingen werken regelmatig met freelance docenten. Deze docenten zijn meestal ook werkzaam in het beroepenveld. Dit type arbeidscontracten zorgt voor een directe relatie tussen opleiding en beroepenveld en voor een flexibele organisatie. Docenten zijn niet hun gehele beroeps carrière verbonden aan de instelling. Bekostigde instellingen werken vooral

met vaste arbeidscontracten waarbij docenten alleen verbonden zijn aan de instelling. De mobiliteit van het personeel is vaak gering.

### **Selectie van leerlingen**

Aangewezen instellingen selecteren meestal aan de poort. De selectie is erop gericht om alleen die studenten toe te laten die in staat mogen worden geacht de opleiding met succes af te ronden. Studenten die de ingangstoets niet halen krijgen soms cursussen aangeboden om hun beginniveau te verbeteren. Het numerieke rendement van sommige aangewezen instellingen is hoog. Niet duidelijk is in hoeverre dit voor alle instellingen geldt. Bekostigde instellingen mogen, met uitzondering van enkele numerus fixus opleidingen, niet selecteren aan de poort. De hoge uitval in het Bve en hoger onderwijs wordt momenteel als probleem ervaren.

### **Doelgroep**

Er lijkt op dit moment weinig overlap te bestaan tussen de doelgroepen van het bekostigde onderwijs en die van het aangewezen onderwijs of niet-bekostigde onderwijs. Aangewezen instellingen richten zich grofweg op leerlingen/studenten die in het reguliere bekostigde onderwijs niet terecht kunnen. Meestal gaat het dan om 'oudere' studenten (de gemiddelde leeftijd van studenten bij het ITV is 35 jaar) die al een Hbo- of Wo-opleiding hebben afgerond of werkenden die nog meer opleiding willen volgen.

### **Huisvesting/ onderwijstechnologie/ pedagogisch/didactische aanpak**

Het aanbod van onderwijs van aangewezen instellingen wijkt vaak af van het reguliere voltijd onderwijs uit het bekostigde onderwijs. Het onderwijs wordt soms aangeboden in deeltijd, bijvoorbeeld één avond per week, of via afstandsonderwijs. Het aanbod van aangewezen instellingen is minder breed dan dat van bekostigde instellingen. De duur van opleidingen bij bekostigde instellingen is beperkt. Aangewezen instellingen bepalen zelf de duur van hun opleiding en kunnen daardoor soms korter zijn. Aangewezen instellingen huren vaak ruimte om onderwijs te geven of hebben vanwege hun specifieke onderwijsvorm, bijvoorbeeld afstandsonderwijs, nauwelijks behoefte aan huisvesting voor klassikaal onderwijs.

### **Financieringsregelingen**

Sommige aangewezen instellingen hebben regelingen waarmee de opleiding van studenten, die zijn toegelaten, kan worden gefinancierd. Daarmee worden eventuele financiële barrières voorkomen.

### **Schaal en rendement**

Bekostigde instellingen zijn veel groter dan aangewezen instellingen. Bekostigde instellingen richten zich meer op grote groepen, aangewezen instellingen leveren meer maatwerk. Bekostigde instellingen lijken niet sterk gericht op rendement, hebben een vaste prijs en een

laag opleidingsrendement. Aangewezen instellingen zijn sterk op rendement gericht en de prijs hangt af van de niche waarop men opereert.

### **Kwaliteit**

Over verschillen in kwaliteit is moeilijk iets te zeggen. In het Onderwijsverslag van de Inspectie worden publieke bekostigde Bve-instellingen vergeleken met aangewezen instellingen ten aanzien van kwaliteitsborging en –verbetering. Op vrijwel alle beoordeelde punten scoren de aangewezen instellingen boven gemiddeld (Inspectie van het Onderwijs (2004), p. 203-206).



## 4 **Waarom staat het open bestel op de beleidsagenda?**

Introductie van een open bestel, of algemener stimuleren van concurrentie, zal moeten bijdragen aan de doelstellingen van de overheid met het onderwijs. In algemene termen streeft de overheid naar kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het (publiek bekostigde) onderwijs:

- Kwaliteit: goed onderwijs, goede aansluiting op capaciteiten onderwijsdeelnemers, goede aansluiting op vraag maatschappij en arbeidsmarkt, innovatief;
- Toegankelijkheid: iedereen in staat om het onderwijs te volgen dat het beste bij hem/haar past, naast financiële aspecten ook aspecten van tijd en plaats, transparantie van onderwijsaanbod;
- Doelmatigheid: geen verspilling overheidsmiddelen, bereiken gegeven kwaliteit van onderwijs tegen zo laag mogelijke kosten.

Introductie van een open bestel zal de huidige kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs moeten verbeteren. In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkelingen die de introductie van een open bestel op de beleidsagenda hebben geplaatst. Achtereenvolgens gaan we in op de ruimte voor verbetering volgens recente gegevens, de door de theorie ingegeven twijfels die de huidige marktstructuur oproept, internationale ontwikkelingen en de nieuwe beleidsfilosofie en beleidsvoornemens.

### 4.1 **De huidige prestaties laten ruimte voor verbetering**

Recente beleidsrapporten suggereren dat de huidige prestaties van het middelbaar (secundair) en hoger beroepsonderwijs onvoldoende zijn. De kwaliteit en vernieuwing (waaronder maatwerk, responsiviteit, flexibiliteit, differentiatie), toegankelijkheid (waaronder transparantie) en doelmatigheid van het beroepsonderwijs moeten kunnen worden verbeterd. Het Sociaal en Cultureel Planbureau concludeerde in het Sociaal en Cultureel Rapport 2000 het volgende (SCP, 2000): 'Studenten in het secundair beroepsonderwijs profiteerden de afgelopen jaren het minst van de marktwerking in het onderwijs. De regionale opleidingscentra (ROC's) hebben in hun regio vaak een monopoliepositie, goede informatie over de kwaliteit van de verschillende opleidingen ontbreekt en de invloed van studenten en hun ouders is door hun achtergrond of relatieve onbekendheid met het onderwijs veelal gering'. In een recente verkenning van de Bve-sector (Bakker, De Vijlder en Westerhuis, 2004) wordt geconcludeerd dat: 'De combinatie van nieuwe ontwikkelingen en inertie zien betrokkenen bij de verkenning als een bedreiging voor de maatschappelijke waardering van het beroepsonderwijs'. (p.7) 'Uitval wordt vrijwel unaniem gezien als een prangend probleem'. (p.8). Uit interviews met 21 deskundigen komen de volgende knelpunten naar voren (p. 32): doorstroomproblemen naar zowel de arbeidsmarkt als het vervolgonderwijs, uitval, gebrek aan responsiviteit van het beroepsonderwijs naar de

omgeving (vooral arbeidsmarkt en de wensen en mogelijkheden van de deelnemers en de ontwikkelingen in de leerlingenpopulatie). Deze problemen komen mogelijk deels voort uit een gebrek aan samenwerking binnen het onderwijssysteem. Volgens de deskundigen is er te veel verkokering, te weinig samenwerking tussen de verschillende schooltypen binnen de beroepskolom, en gebrekkige regionale samenwerking tussen onderwijsinstellingen. Oorzaak hiervoor is volgens de geïnterviewden de wet- en regelgeving, die slecht op elkaar is afgestemd, en de bekostigingssystematiek.

Opvallend is dat verbeteringen soms voor het oprapen lijken te liggen. Zo concludeert de Inspectie van het Onderwijs in haar Onderwijsverslag over het jaar 2001 (Inspectie van het Onderwijs, 2004) dat in de Bve-sector “op essentiële onderdelen de kwaliteit tekort schiet (waarvan bij 25 procent van de opleidingen in sterke mate), zonder dat de interne mechanismen dat signaleren en oplossen.” Na een externe impuls in de vorm van een heronderzoek lukt het in veel opzichten wel om verbeteringen aan te brengen.

In het HOOP 2004 (OCW, 2004) wordt geconstateerd dat het Nederlands hoger onderwijs ‘nog onvoldoende zichtbare toppen kent’. Daarbij bestaat onvrede over de voortijdige uitval van studenten. Het rendement daalt ondanks het beleid uit de jaren negentig om dit te verhogen.<sup>6</sup> Voor de komende jaren moet het rendement omhoog en de uitval naar beneden. Over de kwaliteit van het onderwijs wordt opgemerkt dat deze goed is maar dat het onderwijs ook moet inspelen op de behoefte van studenten en het afnemende veld aan iets extra’s: ‘dat vraagt verbreding en verdieping’. De aansluiting met de arbeidsmarkt, wordt met name op het terrein van bèta/techniek, als problematisch ervaren.

## **4.2 De huidige marktstructuur roept vragen op**

Het huidige niveau van concurrentie is sterk bepaald door overheidsbeleid. Ten eerste heeft overheidsbeleid zowel in het (publieke) Mbo als in het (publieke) Hbo aangestuurd op een aanzienlijke schaalvergroting. Met schaalvergroting kunnen enerzijds schaalvoordelen worden verkregen. De keerzijde is echter dat het aantal aanbieders afneemt waarmee, in ieder geval op korte termijn, de concurrentie tussen instellingen afneemt. Ten tweede hanteert de overheid het onderscheid tussen bekostigde en aangewezen instellingen, en introduceert daarmee een situatie van ongelijke concurrentie. Wat is de rationale achter dit overheidsbeleid, en heeft het beleid de beoogde effecten gehad?

<sup>6</sup> Of er daadwerkelijk sprake is van een dalend rendement wordt betwijfeld. Gegevens op de website van de Hboraad geven een ander beeld.



#### 4.2.1 Schaalvergroting

In het Mbo was schaalvergroting een belangrijk element in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Deze in 1996 ingevoerde wet regelde de institutionele integratie van de bestaande Bve-instellingen in regionale opleidingscentra. De doelstellingen daarbij waren: de samenhang tussen opleidingen in regio's verbeteren, betere afstemming van de opleidingen op de regionale arbeidsmarkt, betere match tussen leerling en opleiding, en grotere efficiëntie. Aan de invoering van de WEB is een schaalvergrotingsoperatie vooraf gegaan. Hierdoor is de institutionele structuur van de Bve sector sterk veranderd (tabel 4.1). De omvang van de gemiddelde instelling groeide van 2.000 naar bijna 10.000 studenten. De personeelsopbouw veranderde sterk, minder management en (veel) meer ondersteuning. Er zijn geen directe aanwijzingen dat de schaalvergroting ten koste is gegaan van de directe onderwijsprocessen: de student/docent-ratio daalde van 26,6 naar 25,4.

**Tabel 4.1 Schaalvergroting in de Bve-sector 1994-2002**

	1994	2002
Deelnemers	636000	605000
Instellingen	330	61
Personeel (FTE)	32400	37500
Samenstelling personeel		
Management	950 (2,9%)	150 (0,4%)
Ondersteuning	7500 (23,2%)	13500 (36,2%)
Leraren	23900 (73,8%)	23800 (63,4%)

Bron: Ministerie van OCW, diverse jaargangen van 'Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers' en Sectorbestuur Onderwijs (SBO), diverse jaargangen van 'Onderwijsarbeidsmarkt in beeld'.

Tussen 1999 en 2001 is een evaluatie van de WEB uitgevoerd. Over de prestaties van de opleidingen zijn geen betekenisvolle uitspraken te doen omdat belangrijke gegevens niet beschikbaar zijn. Knelpunten die gesignaleerd worden zijn: onvoldoende aansluiting op de vraag naar beroepsopleidingen en educatie, de WEB garandeert onvoldoende dat ROC's beroepsopleidingen aanbieden die breed en duurzaam kwalificeren, structurele problemen rond examinering, taakverdeling actoren, inflexibele bekostiging, toezicht en bestuurslast.

In het Hbo is het beleid gericht op schaalvergroting gestart in de jaren tachtig van de vorige eeuw. De gemiddelde instelling telt in 1985 nog slechts 345 studenten (tabel 4.2). In 1992 is dit gegroeid naar bijna 3.500 studenten. De groei zet daarna door naar ongeveer 6.300. De gemiddelde Hbo-instelling groeit van een kleine school met 34 Fte (waarvan 21 leraren) in 1985 tot een instelling met 466 Fte in 2002.

Ook in het Hbo is sprake van een sterke groei van het ondersteunend personeel. Het docerend personeel steeg minder sterk dan het aantal deelnemers waardoor de verhouding studenten/docenten is toegenomen van 17,5 naar 23,8.

**Tabel 4.2      Schaalvergroting in Hbo (1985-2002)**

	1985	2002
Deelnemers	163000	314000
Instellingen	432	50
Personeel (FTE)	14700	23300
Samenstelling personeel		
Docerend	9300 (63%)	13200
Ondersteunend	5400 (37%)	10100

Bron: Ministerie van OCW.

Het Wo heeft nooit een fusiegolf gekend; het aantal instellingen is in de loop van de tijd alleen maar uitgebreid. De schaalvergroting die in het Wo is opgetreden is het gevolg van de groei van de omvang van de gemiddelde instelling door de massale toeloop naar de universiteiten in de jaren zestig en zeventig. Begin jaren zestig telde Nederland bijna 50.000 studenten op 11 universiteiten. De gemiddelde omvang van een universiteit was in 1963: 4.800. In 1980 was die omvang gegroeid naar 11.500 (bij 13 universiteiten). Daarna is de groei niet veel verder gegaan, want in de jaren negentig stabiliseerde het studentenaantal. De interne organisatie van universiteiten lijkt zich eveneens te stabiliseren. Al vele jaren beweegt de verhouding onderwijs- en onderzoekspersoneel vs. ondersteunend personeel zich rond de 50 : 50. Ook de verdeling over de schaalniveaus bij de salariering is vrijwel stabiel.

Empirisch onderzoek naar de effecten van de schaalvergroting in Hbo en Bve is schaars. Goudriaan et. al (1998)<sup>7</sup> concluderen op grond van de periode 1990-1994 dat de universiteiten gemiddeld op de juiste schaal opereren en dat scholen in het Hbo gemiddeld iets groter dan optimaal zijn. In een recent advies van de Onderwijsraad (2004b) wordt een link gelegd tussen de grootschaligheid van onderwijsinstellingen en extra bureaucrativering. De raad merkt op ‘dat scholen zelf vaak onvoldoende prikkels krijgen om, met het oog op een doelmatige besteding van middelen, een optimale schaal en een optimale omvang van de overhead te realiseren’ (Onderwijsraad, 2004b, blz. 12).

#### **4.2.2      Ongelijke concurrentie tussen bekostigde en aangewezen instellingen**

De overheid onderscheidt bekostigde en aangewezen instellingen. Aangewezen instellingen zijn private aanbieders die geen overheids subsidie ontvangen. De afgegeven diploma's van deze instellingen zijn gelijkwaardig aan die van bekostigde instellingen (civielrechtelijke titels). De huidige niet-bekostigde opleidingen zijn van rechtswege geaccrediteerd en zullen in de loop van dit jaar een accrediteringsonderzoek moeten starten om volgend jaar geaccrediteerd te kunnen worden (de Bve-sector kent een enigszins afwijkende procedure voor erkenning dan Hbo en Wo). Aangezien aangewezen instellingen geen subsidies ontvangen zullen zij de volledige kosten van een opleiding in rekening dienen te brengen bij studenten. Hier staat tegenover dat

<sup>7</sup> Geciteerd in Salerno (2004).

---

## **De historie van het onderscheid in bekostigde en aangewezen onderwijsinstellingen**

Deze box schetst de geschiedenis van de begrippen aangewezen en erkende instelling. Daartoe wordt teruggegaan naar de perioden waarin werd besloten tot het leggen van verantwoordelijkheden voor het onderwijs bij de (centrale) overheid. Het is nodig onderscheid te maken tussen wetenschappelijk onderwijs en beroepsonderwijs. De opvattingen t.a.v. de rol van de overheid bij beide onderwijsvormen verschillen namelijk sterk.

### **Wetenschappelijk onderwijs.**

De oudste nog bestaande instellingen voor onderwijs zijn de universiteiten. De eerste werd in 1575 gesticht in Leiden. Groningen kreeg in 1614 een universiteit en Utrecht in 1636. Ook al in 1636 ontstond de eerste aangewezen instelling: de Katholieke Theologische Universiteit van Utrecht. In 1854 kwam daar de tweede aangewezen instelling bij, de Theologische Universiteit der Gereformeerde Kerken in Nederland in Kampen. Later is daar de Theologische Universiteit van de Gereformeerde Kerken (vrijgemaakt) in Nederland, eveneens in Kampen van afgesplitst. In 1894 kwam hier de vierde aangewezen instelling bij, de Theologische Universiteit der Christelijk Gereformeerde Kerken in Nederland, te Apeldoorn. Pas in 1927 ontstond de vijfde aangewezen instelling, de Stichting Theologische Faculteit Tilburg. In de tussentijd ontstonden in Amsterdam, Delft, Rotterdam en Wageningen ook universiteiten. In de jaren twintig breidde het katholieke volksdeel de mogelijkheden voor universitaire studie uit in Nijmegen en Tilburg. Na de Tweede Wereldoorlog kwamen er nog twee technische universiteiten bij (Eindhoven en Twente), in Maastricht kwam de dertiende universiteit van de grond en de Open Universiteit vestigde zich in Heerlen. Bij de aangewezen instellingen voegde zich de Universiteit voor Humanistiek. Door de privatisering van Nyenrode, de oprichting van de transnationale Universiteit van Limburg en de aanwijzing van de Open Universiteit groeide het aantal aangewezen instellingen tot negen.

### **Beroepsonderwijs.**

In het beroepsonderwijs was de kwestie of het een taak voor de overheid is om dit onderwijs aan te laten bieden, dan wel dat beroepsopleidingen in de praktijk van het beroep moeten plaatsvinden. De laatste opvatting overheerste, zowel in overheidskringen als bij werkgevers. Pas in 1920 wordt dit onderwijs onder het wettelijk regime van de centrale overheid gebracht. Vanaf de Tweede Wereldoorlog trad er een sterke groei op. Bij deze groei speelde de oorspronkelijke discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling geen rol meer. De Planprocedure in de Mammoetwet regelde dat het ministerie jaarlijks bekend zou maken aan welke scholen subsidie wordt toegekend. De wet liet de minister daarin niet vrij. De Planprocedure maakte het eenvoudig om opleidingen te starten en voor bekostiging in aanmerking te laten komen. Van die mogelijkheid is ruimschoots gebruik gemaakt. Dit planningsregime was van kracht totdat het HBO in 1986 als afzonderlijk onderwijssector verder ging en het MBO in 1996 werd afgezonderd.

### **Concurrentie van het private onderwijs?**

Na de Mammoetwet volgde de wet erkenning instellingen schriftelijk onderwijs (1972) en de wet op de erkenning onderwijsinstellingen (1986). Het aantal cursisten aan schriftelijk en mondeling onderwijs door private instellingen varieert tussen de 300.000 en 400.000 per jaar. Sterk groeiend bekostigd onderwijs heeft lange tijd naast bescheiden groeiend privaat onderwijs bestaan. Beide sectoren bedienden nog gescheiden markten. Daarnaast was sprake van een sterk groeiende markt voor bedrijfsopleidingen. Vanaf de loskoppeling van het voortgezet onderwijs is de marktsituatie veranderd. De verantwoordelijkheid voor het aanbod ligt meer bij de instellingen zelf. ROC's en hogescholen hebben hierop, en op het toenemende aanbod vanuit de private sector, gereageerd door conglomeratvorming, nadat eerst schaalvergroting door de overheid was afgedwongen. Ook andere vormen van risicovermindering worden toegepast: vele vormen van samenwerking, fusies, contractactiviteiten in afzonderlijke organisaties. De reactie van private instellingen is gedeeltelijk anders. Zij zijn op zoek naar mogelijkheden het marktaandeel te vergroten, o.a. via erkenning van opleidingen. Maar ook worden banden aangeknoopt met andere bekostigde en niet-bekostigde instellingen.

aangewezen private aanbieders aan minder regels zijn gebonden (zie paragraaf 5). Ook kunnen aangewezen instellingen selecteren aan de poort en zelf de prijs van de opleiding, bijvoorbeeld de hoogte van het collegegeld, bepalen. Binnen de groep aangewezen instellingen nemen de universiteiten die opleiden tot een geestelijk of levensbeschouwelijk ambt een speciale positie in. Deze instellingen ontvangen wel geld van de overheid.

Het door de overheid gehanteerde onderscheid tussen bekostigde en aangewezen onderwijsinstellingen beperkt de concurrentie voor publieke instellingen door het afschermen van markten en het beperken van de toetreding. Het onderscheid is historisch gegroeid en lijkt niet gebaseerd te zijn op economische of andere motieven (zie box). Niet duidelijk is welke marktimperfecties aanleiding zijn voor het huidige onderscheid. Aangewezen instellingen richten zich op lacunes in het publieke aanbod: opleidingen voor specifieke beroepen of voor specifieke doelgroepen. Het zijn vaak opleidingen die direct aansluiten op de vraag uit het beroepenveld. Ook speelt daarin mee het streven naar een groter marktaandeel via erkenning van opleidingen.

### **4.3 Internationale ontwikkelingen vragen om verandering**

De mobiliteit van studenten wordt met steun van overheden en de EU bevorderd. De internationale handel in onderwijsdiensten ontwikkelt zich ook via de vestiging van onderwijsinstellingen in het buitenland en via afstandsonderwijs door e-learning. Zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant is er toenemende internationalisering.<sup>8</sup> Dit roept nieuwe vragen op over het onderscheid publiek en privaat. In hoeverre kunnen buitenlandse studenten en instellingen deel uitmaken van het Nederlandse publieke bestel?

Vooralsnog lijkt de beweging aan de aanbodzijde beperkt. Hogescholen en universiteiten werken op vele fronten met buitenlandse instellingen samen, maar het aantal vestigingen van buitenlandse instellingen is zeer beperkt (Bijvoorbeeld University of Phoenix, Central university of Iowa, Webster university). Maar ook wat de vraag betreft speelt Nederland een bescheiden rol.

In 2001 is 3,3% van de studenten in het tertiair onderwijs buitenlander. Daarmee ligt Nederland op 60% van het OESO-gemiddelde. België telt meer dan drie keer zoveel buitenlandse studenten, evenals de UK en Duitsland. Van de 3,3% voor Nederland is 1,8% afkomstig uit Europa.

<sup>8</sup> De EU kent een aantal uitwisselingsprogramma's (Socrates, Leonardo da Vinci, Tempus, Erasmus-Mundus). De OECD bereidt een rapport voor over Cross-border Post-secondary Education en publiceert inmiddels gegevens in Education at a Glance (zie de aflevering 2003 Indicator C3, blz. 272-286).

Nederlandse studenten kiezen in 2,3% van de gevallen voor een studie in het buitenland (2001). Voorkeur hebben (in afnemende volgorde) België, UK, Duitsland, USA, Spanje, Zweden, Frankrijk en Australië. Afgezien van studenten uit IJsland en Luxemburg kiezen Ierse, Griekse, Noorse, Zwitserse en Zweedse studenten kiezen veel vaker voor het buitenland. Studenten uit de UK, de USA en Australië kiezen in zeer bescheiden aantallen voor studie buiten het eigen land (OESO, 2003, blz. 272-286).

Het is de bedoeling om in 2008 de markt voor bekostigd hoger onderwijs in Nederland open te stellen voor geaccrediteerde opleidingen, althans wanneer andere lidstaten dat eveneens doen, en de overheidsbekostiging niet meer te beperken tot de bestaande instellingen.<sup>9</sup> Daarmee komt, behalve de overeenkomst over handel in diensten (GATS), ook het Europese mededingingsrecht aan de orde. Nederland heeft in dit geval de mogelijkheid om het publieke onderwijs aan te merken als 'niet-markt dienst'. Wanneer het politiek opportuun wordt geacht rond onderwijs een dam op te werpen tegen de invloed van de Europese interne markt en concurrentie kan dat op deze wijze. Ontwikkelingen in de markt voor onderwijsdiensten gaan echter onmiskenbaar in de richting van meer concurrentie. Politiek is relevant of de overheid besluit om het aanbieden van onderwijs te rangschikken onder 'dienst van algemeen belang' of als 'dienst van algemeen economisch belang'. Bij een keuze voor het eerste wordt te kennen gegeven dat onderwijs in een gesloten bestel thuishoort. Wanneer bekostiging op basis van accreditatie van toepassing wordt op alle aanbieders, ook nieuwe uit binnen- en buitenland, is sprake van economische mededinging in een open bestel en daarmee van een 'dienst van algemeen economisch belang'. In bijlage 2 is een nadere toelichting gegeven.

#### **4.4 De nieuwe beleidsfilosofie en recente beleidsvoornemens**

Het onderwijsbeleid van de afgelopen jaren kent twee lijnen die aansluiten op de ontwikkeling naar een open bestel. De eerste lijn betreft het vergroten van de autonomie van instellingen (zie bijvoorbeeld OCW, 2000). De overheid wil meer dan in het verleden sturen op hoofdlijnen en daarbij beslissingsbevoegdheden overdragen naar decentrale niveau's. Dit moet de slagvaardigheid en wendbaarheid van instellingen vergroten. Het HOOP 2004 spreekt van een nieuw sturingsparadigma. 'De overheid moet ruimte bieden en zich vaker verlaten op richting geven, normen stellen, inspiratie en overtuiging. (...) Daarbij opereert de overheid in het spanningsveld tussen terugtreden en optreden. De druk op de overheid om zichtbaar te maken welke resultaten zij realiseert, neemt toe', OCW, 2004, blz. 13. De recente discussie over rekenschap lijkt aan te geven dat deregulering soms gepaard moet gaan met uitbreiding van toezicht.

<sup>9</sup> Ontleend aan de toespraak 'Het Hoger Onderwijs gaat Hoger Op', van mevrouw drs. A.D.S.M. Nijs MBA, staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, tijdens het Elsevier Symposium 'Internationalisering in het Hoger Onderwijs' op 3 oktober 2002.

De tweede lijn in het onderwijsbeleid betreft de grotere nadruk op vraagsturing. 'De organisatie van bijvoorbeeld onderwijs en zorg wordt minder afhankelijk gemaakt van het aanbod, en meer van de vragen of vragers. Deze denkrichting betekent niet dat de overheid zich afzijdig houdt, maar wel dat de overheid een andere rol op zich neemt. Meer een rol van op afstand ambities formuleren, maar daarbij wel zicht houden op een adequate uitvoering, waar bij de overheid waar voor haar geld krijgt en ervoor zorgt dat de publieke belangen zijn gewaarborgd,' OCW, 2004, p. 13.

Beide lijnen uit de nieuwe beleidsfilosofie sluiten goed aan bij een ontwikkeling naar een open bestel. Een verdere deregulering lijkt onvermijdelijk om te komen tot een open bestel. De huidige regulering verhindert immers de toetreding van private aanbieders. Vraagsturing is een natuurlijk element uit een open bestel. Een open bestel zou gerealiseerd kunnen worden door de huidige deelnemers uit het publieke bestel de mogelijkheid te geven hun subsidie te gebruiken bij private aanbieders. Een open bestel zou gezien kunnen worden als het eindpunt van de huidige deregulering. Daarbij kan gedacht worden aan een stelsel waarin de overheid alleen toetst op kwaliteit (accreditatie) en zich met de verdere vormgeving en inrichting niet bemoeit.

#### **Recente beleidsvoornemens**

Recent heeft de Tweede Kamer ingestemd met voorstellen van voormalig staatssecretaris Nijs om te experimenteren met selectie van studenten en met differentiatie van collegegelden. De voorstellen betreffen experimenten met hogere en lagere collegegelden alsmede met selectie van studenten. De oppositie steunt de voorstellen onder voorwaarden. De voorwaarden betreffen de invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering en toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De selectie zou vooral plaats moeten vinden voor topopleidingen. Selectie mag niet worden gebruikt om 'slechte' scholieren overal buiten de deur te houden. Verder moet meer transparantie worden geboden over de kwaliteit en de arbeidsmarktperspectieven van een opleiding.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Motie Tichelaar, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29410, nr. 4, 27 april 2004.

## 5 Gevolgen van de introductie van een Open Bestel

Het introduceren van een open bestel betekent een belangrijke verandering voor het Nederlandse onderwijs. In deze paragraaf gaan we nader in op de gevolgen van een dergelijke verandering.

Daarbij staan de volgende vragen centraal:

- Wat is een open bestel en hoe zou een eindsituatie eruit kunnen zien?
- Wat zijn de voordelen?
- Wat zijn de nadelen?
- Welke veranderingen zijn nodig voor het bereiken van een open bestel?

### 5.1 Wat is een open bestel? Schets van een eindsituatie

Een open bestel heeft drie kernelementen: toetreding, accreditatie en bekostiging. De mogelijkheid tot toetreding is het cruciale verschil met het huidige bestel. Een open bestel stelt alle onderwijsaanbieders in staat om onder gelijke condities toe te treden tot de gereuleerde onderwijsmarkt. Dat betekent dat elke onderwijsaanbieder die voldoet aan de gestelde eisen in aanmerking komt voor publieke bekostiging. Een open bestel veronderstelt derhalve een gelijk speelveld qua regelgeving en bekostiging. In een open bestel kunnen eisen gesteld worden aan de minimumkwaliteit van een opleiding. Momenteel geldt voor alle opleidingen in het bekostigde hoger onderwijs en voor aangewezen instellingen een eis tot accreditatie. In een open bestel zou een dergelijke eis aan alle aanbieders kunnen worden gesteld. Het derde kernelement in een open bestel is de bekostiging. In het huidige bestel is ervoor gekozen om alleen deelnemers te bekostigen aan een beperkt aantal instellingen. In een bestel met de mogelijkheid tot toetreding ligt het voor de hand om de bekostiging van instellingen geheel te laten afhangen van de vraag naar onderwijs. Dat betekent een leerling-volgende financiering. Een mogelijke eindsituatie zou dan een bestel kunnen zijn waarin alle onderwijsaanbieders kunnen toetreden die geaccrediteerd zijn en waarbij de bekostiging volledig bepaald wordt door de deelname aan opleidingen.

De huidige situatie wijkt af van een open bestel door een verschil in regelgeving tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Voor toetreding tot het bekostigde bestel is in de huidige situatie een wetwijziging nodig. Voorts hebben bekostigde instellingen met meer regels te maken dan niet-bekostigde instellingen. Ter illustratie is in box 2 een overzicht gegeven van eisen voor de huidige bekostigde en aangewezen instellingen. Beide typen instellingen hebben te maken met algemene regels, maar voor bekostigde instellingen gelden ook bekostigingsregels.

---

## Eisen aan publieke instellingen en aan aangewezen instellingen

### Algemene regels

1. Het Onderwijs-Examen-Reglement. Dit legt vast welke vakken voor een opleiding moeten worden gevolgd. Geldt voor Bve en Hbo.
2. Accreditatie. Regelgeving om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen. De aangewezen instellingen dienen dit jaar een onderzoek te starten om geaccrediteerd te worden (zie par. 4.2.2).

### Bekostigingsregels

3. Administratieve eisen op het gebied van personeel, bestuur, huisvesting en leiding, zoals inschrijvingsregels en medezeggenschapsregels.
  4. Locatie. Bekostigde instellingen zijn gebonden aan een regio en mogen geen filialen in andere plaatsen openen. Dit geldt niet voor het Bve. Aangewezen instellingen zijn vrij zelf te bepalen waar welke opleiding wordt aangeboden.
  5. Acceptatieplicht. Studenten moeten worden toegelaten als ze aan bepaalde kwalificatie-eisen voldoen, behalve in bepaalde uitzonderingsgevallen zoals een numerus fixus, maar ook dan heeft de instelling zelf weinig invloed op wie er wordt toegelaten. Aangewezen instellingen mogen studenten selecteren.
  6. Hoogte collegegeld of lesgeld. Het collegegeld of lesgeld wordt centraal vastgesteld door de overheid en mag niet worden aangepast door de instellingen. Aangewezen instellingen bepalen zelf de prijs van de opleiding.
  7. Breedte-eis. Universiteiten en hogescholen moeten een breed opleidingsaanbod verzorgen. Voor ROC's gold een breedte-eis bij de introductie van de WEB.
  8. Macrodoelmatigheidstoets. Elke nieuw bekostigde opleiding in het hoger onderwijs wordt getoetst op 'macrodoelmatigheid'. Deze toets beoogt vast te stellen of er voldoende behoefte is aan deze opleiding en of er niet te veel aanbieders zijn. Het Bve kent een afwijkende procedure.
- 

## 5.2 Voordelen van een open bestel

De voordelen van een open bestel komen voort uit de mogelijkheid tot toetreding. Daardoor neemt, in ieder geval op korte termijn, het aantal keuzealternatieven voor leerlingen en studenten toe en stijgt de concurrentie tussen aanbieders. Hieronder bespreken we de voordelen volgens de economische theorie en empirie. Een uitvoerig overzicht is beschikbaar als CPB Memorandum (Hoen, 2004).

Een toename van het aantal keuzealternatieven voor leerlingen en studenten geeft meer mogelijkheden voor een goede aansluiting van onderwijsvraag op het onderwijsaanbod. Een open bestel kan ook de toegang tot kwalitatief goede en duurdere instellingen verbeteren als de publieke bekostiging bij deze instellingen mag worden ingezet. Als deze instellingen beter presteren dan de huidige publiek bekostigde instellingen, brengt dit direct een welvaartswinst met zich mee. Over de verschillen in prestaties van publieke en private scholen bestaat een omvangrijke literatuur. Met private scholen wordt dan meestal katholieke scholen bedoeld. Deze onderzoekslijn start met een studie van Coleman, Hofer en Kilgore (1982). Zij vinden dat leerlingen op private scholen betere prestaties leveren, ook als rekening gehouden wordt met de sociaal-economische achtergrond van de leerlingen. Hun conclusie is dat publieke scholen niet efficiënt opereren. Een vervolgstudie (Coleman en Hofer, 1987) bevestigt deze resultaten. De kritiek op deze studies richt zich op de selectiviteit van leerlingen op private en publieke



scholen: wordt er wel voldoende rekening gehouden met verschillen in leerlingenpopulaties op deze scholen? In een groot aantal vervolgstudies worden meer geavanceerde methoden gebruikt om te corrigeren voor de selectiviteit van de schoolkeuze. Ook deze studies suggereren betere prestaties van leerlingen op private scholen.

De recente voucher-experimenten in de Verenigde Staten bieden nieuwe mogelijkheden om de prestaties van publieke en private scholen te vergelijken. De experimenten in Dayton, Ohio, New York City en Washington, D.C. stellen vouchers beschikbaar aan leerlingen met een lagere sociaal-economische achtergrond. De vouchers kunnen worden gebruikt voor onderwijs in private scholen. De vouchers worden aselekt toegewezen zodat naast de groep leerlingen die een voucher krijgt aangeboden, ook een groep leerlingen bestaat die geen voucher krijgt aangeboden. Analyses van Howel en Peterson (2002) wijzen op positieve effecten van vouchers op de leerprestaties. Met name Afro-Amerikaanse leerlingen profiteren. Een her-analyse van deze gegevens roept echter twijfel op over deze bevindingen (Krueger and Zhu, 2003).<sup>11</sup> Zij vinden ook voor Afro-Amerikaanse leerlingen geen significante effecten van vouchers op de leerprestaties. Studies naar het gebruik van vouchers in ontwikkelingslanden (Columbia) wijzen op duidelijke verbeteringen van de leerprestaties (zie o.a. Angrist, e.a. 2003 en Angrist, e.a. 2004). Deze studies hebben betrekking op het primair of voortgezet onderwijs in het buitenland. Daarbij bestaat in de Verenigde Staten, in de situatie voor de introductie van vouchers, vaak geen vrije schoolkeuze. In Nederland is dat wel het geval in het publieke bestel, wat de vraag oproept of de gevonden resultaten ook geldig zijn voor Nederland.

Behalve een uitbreiding van het aantal keuzemogelijkheden voor studenten geeft een open bestel ook meer concurrentie voor de publieke aanbieders. De economische theorie geeft als standaard voordelen van concurrentie:

- Allocatieve efficiëntie: goede prijs / (waarneembare) kwaliteit verhouding (prijs gelijk aan marginale kosten), sterkere prikkels om aan te sluiten bij de vraag van onderwijsdeelnemers, meer keuzemogelijkheden voor studenten/ grotere differentiatie in het aanbod (tijdstip, onderwijsvorm, onderwijsmethoden);  
In de huidige situatie kunnen gelijkwaardige diploma's gehaald worden bij aanbieders in het publieke en het private domein. Daarbij bestaan aanzienlijk kostenverschillen, die mogelijk te maken hebben met verschillen in onderwijsvorm. Een open bestel vergroot de keuzemogelijkheden voor deelnemers en maakt het mogelijk om de kostenverschillen te benutten.
- Kostenefficiëntie: sterkere prikkel voor instellingen om productiekosten laag te houden, tegengaan X-inefficiency (de quiet life hypothese)

<sup>11</sup> De resultaten van Howel en Peterson (2002) bleken erg gevoelig voor de indeling naar ras. Ook bleken veel waarnemingen te zijn weggelaten vanwege het ontbreken van een score op de nulmeting. De resultaten veranderen als deze waarnemingen wel worden meegenomen.

- Onhoudbaarheid kruissubsidies

Nieuwe toetreders zullen zich voornamelijk richten op opleidingen met hoge winstmarges. Dit verlaagt de marges, en vermindert daarmee de mogelijkheid van kruissubsidies. In principe is dit een gewenste ontwikkeling, aangezien kruissubsidies de relatie tussen prijs en kosten van opleidingen vertroebelen en daarmee de doelmatigheid van onderwijskeuzen schaden (zie ook paragraaf 5.4.3).

- Dynamische efficiëntie: sterkere prikkels om te innoveren.

Het is echter niet zo dat concurrentie onder alle omstandigheden al deze voordelen bereikt. Dit hangt af van randvoorwaarden, zoals toezicht en transparantie (zie paragraaf 5.4.2), daarnaast is er vaak spanning tussen verschillende vormen van efficiëntie, in het bijzonder dynamische en allocatieve efficiëntie. De empirische literatuur geeft enige ondersteuning voor deze theoretische voordelen. Een beroemd onderzoek naar het effect van concurrentie op leerprestaties is Hoxby (2000). Daarin wordt het effect van het aantal schooldistricten binnen metropolitane gebieden geanalyseerd op de testscores van leerlingen. Probleem daarbij is dat het aantal schooldistricten afhankelijk kan zijn van de prestaties in het verleden (slecht presterende schooldistricten verdwijnen). Daarom wordt in deze studie gebruikt gemaakt van de samenhang tussen grote rivieren en het aantal districten. Natuurlijke barrières in gebieden zorgen voor meer districten en meer concurrentie. Hoxby vindt dat meer concurrentie leidt tot betere testscores. Holmes e.a. (2003) analyseren het effect van een toename van concurrentie op de prestaties van publieke scholen in North Carolina. De toename van concurrentie wordt veroorzaakt door een sterke stijging van het aantal 'charterschools'. Zij vinden dat de prestaties van leerlingen op publieke scholen na de opening van de 'charterschools' verbeteren. Dit lijkt niet te kunnen worden verklaard door selectie van leerlingen. De evaluatie van de introductie van een open bestel in Chili (Hsieh en Urquiola, 2002) suggereert echter dat de prestaties van leerlingen, in termen van testscore, zittenblijven en bereikt onderwijsniveau niet zijn verbeterd in gebieden met meer private alternatieven.

De theoretische voordelen van meer concurrentie kunnen mogelijk worden bereikt via de werving van docenten. Grotere concurrentie tussen aanbieders zal zich kunnen uiten in grotere concurrentie bij het aantrekken en behouden van docenten. Een grotere autonomie in de beloning en arbeidsvoorwaarden van docenten maakt dit mogelijk. Aannemelijk is dat in een open bestel de beloning van docenten flexibeler zal zijn, dat wil zeggen sterker dan in het huidige bestel zal reageren op schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt en meer gerelateerd zal zijn aan de prestaties van de docent. Dit blijkt het geval te zijn in de praktijk van het Amerikaanse private onderwijs (Ballou en Podgursky, 1995, Levin, 2001). Het aangewezen onderwijs in Nederland kent ook een grotere flexibiliteit in de arbeidsrelaties, waarbij het feit dat docenten vaak tegelijkertijd werkzaam zijn in het beroepenveld zorgt voor een directe relatie tussen opleiding en beroep. Verder zijn er aanwijzingen dat scholen met een grotere loonflexibiliteit beter gekwalificeerde docenten kunnen aannemen (Hoxby, 2002). Deze studies

suggereren dat een open bestel, met een grotere flexibiliteit in arbeidsrelaties, de kwaliteit van de instroom van docenten kan verbeteren. Overigens kent het bekostigde onderwijs in Nederland al geruime tijd een ontwikkeling naar een grotere flexibiliteit in arbeidsrelaties. Arbeidsvoorwaarden worden in toenemende mate decentraal vastgesteld en vormen van prestatiebeloning (competentiebeloning) worden verkend.

Er kunnen ook kosten verbonden zijn aan een grotere flexibiliteit in arbeidsrelaties. Als werknemers geen zekerheid hebben over de continuïteit van hun dienstverband zijn zij wellicht minder geneigd te investeren in onderhoud en uitbreiding van kennis. Het is immers niet zeker of zij de vruchten hiervan zullen plukken. Onderzoek van Levin (2001) wijst echter op het tegendeel, docenten in de private sector doen meer aan scholing.

### 5.3 Nadelen van een open bestel

In het huidige bestel ziet de overheid direct toe op het aanbod van opleidingen, bijvoorbeeld door middel van eisen voor de locatie en breedte van het aanbod en via de macrodoelmatigheidstoets. Als bekostigde instellingen een nieuwe opleiding willen aanbieden wordt bijvoorbeeld met de macrodoelmatigheidstoets nagegaan of er behoefte bestaat voor deze opleiding op de arbeidsmarkt en of de opleiding doelmatig is gezien het aantal al bestaande vergelijkbare opleidingen. Met deze eisen beperkt de overheid het aanbod van opleidingen met als doel het voorkomen van duplicatie van kosten. De aanbodbeperkingen lijken vooral ingegeven door de angst dat de markt de toekomstige behoefte aan bepaalde afgestudeerden niet goed kan schatten en dat daardoor publieke middelen niet goed worden ingezet. Dit kan zich op verschillende manieren voordoen.

- Te veel aanbieders

De mogelijkheid bestaat dat meer aanbieders toetreden tot een markt dan maatschappelijk gewenst is. Te veel aanbieders betekent duplicatie van vaste kosten, en onvoldoende benutten van eventuele schaalvoordelen (denk aan duplicatie van overhead, maar ook aan ondoelmatig gebruik van dure infrastructuur/apparatuur). Samenwerking kan hier wellicht verbetering brengen, maar gaat nog steeds gepaard met transactiekosten<sup>12</sup>. De vraag is echter waarom inefficiënte toetreding plaatsvindt?

Welk marktfalen ligt hieraan ten grondslag en kan de overheid hiervoor corrigeren?

Onzekerheden over de toekomstige behoefte aan afgestudeerden kunnen leiden tot teveel toetreding van 'modieuze' opleidingen en tot varkenscycli. Het is daarbij echter de vraag of regulering door de overheid de situatie verbetert dan wel verslechtert. De overheid heeft immers met dezelfde informatieproblemen te maken.

<sup>12</sup> SER (2002, p.19) over nadeel concurrentie: "bij opleidingen die in trek zijn bij deelnemers leidt concurrentie al snel tot een overaanbod (zoals in de sectoren sport en bewegen en toerisme en recreatie)."

- Te veel middelen voor marketing en image  
Meer concurrentie kan leiden tot grotere aandacht van scholen voor marketing en imago. Dit onttrekt middelen aan de eigenlijke onderwijsstaak. Daar staat tegenover dat een open bestel meer ruimte biedt om te concurreren op kwaliteit wat de verspilling door 'image building' en marketing kan verminderen. Naarmate de markt transparanter is zal dit probleem minder groot zijn.
- Doorgeslagen of ruïneuze concurrentie  
Dit kan zich voordoen in een markt met chronische overcapaciteit, bijvoorbeeld doordat er een beter product is ontwikkeld (zie CPB, 2001b). Introductie van een open bestel vergroot het aanbod voor deelnemers in het publieke bestel. Dat betekent echter niet dat sprake is van overcapaciteit omdat er al private vraag bestond voor deze opleidingen. Ruïneuze concurrentie is in het algemeen een tijdelijk verschijnsel omdat bedrijven dit niet kunnen volhouden. Ingrijpen van de overheid is weinig zinvol want leidt slechts tot een langer aanpassingsproces.
- Verlies van opleidingen  
De grotere concurrentie in een open bestel zal er voor zorgen dat kruissubsidies tussen opleidingen zullen verdwijnen. Dit zorgt er voor dat niet rendabele opleidingen niet kunnen voortbestaan en dit kan een verschraving van het opleidingsaanbod worden genoemd. Indien de overheid het verlies van een opleiding ongewenst vindt zal alternatief beleid moeten zorgen dat dit onderwijs toch aangeboden wordt (zie paragraaf 5.4.3).

De empirische literatuur over concurrentie in het onderwijs levert geen houvast over deze nadelen. Wel zijn er aanwijzingen voor een sterkere segregatie van leerlingen bij een toename van aanbod in een situatie met weinig keuzemogelijkheden. Zowel in de Verenigde Staten (Holmes, e.a., 2003) als in Chili (Hsieh en Urquiola, 2002) is gevonden dat de meest geschikte leerlingen vaker overstappen naar de nieuwe toetreders. Empirisch onderzoek in verschillende landen laat zien dat een toename van de keuzealternatieven in het onderwijs leidt tot meer segregatie naar sociaal-economische achtergrond (Ladd, 2002). Ouders en leerlingen blijken een voorkeur te hebben voor scholen waar de sociaal-economische achtergrond van de leerlingen hoger is dan in de uitgangssituatie. Dit is gevonden in buitenlandse studies over het primair en voortgezet onderwijs. In hoeverre dit ook geldt in het hoger onderwijs is niet bekend. Verder zijn er in de uitgangssituatie in het buitenland vaak geen of weinig keuzemogelijkheden. Dit lijkt een belangrijk verschil met de huidige situatie in het Nederland onderwijs. Ook is niet duidelijk of segregatie de prestaties van leerlingen in en na het onderwijs vermindert dan wel bevordert. De empirische literatuur over 'peer-effecten' geeft tot dusver weinig robuuste resultaten (CPB, 2002).

## **5.4 Welke bijstellingen zijn nodig voor het bereiken van een open bestel?**

De ontwikkeling naar een open bestel heeft consequenties voor verschillende aspecten van de inrichting van het huidige bestel. Hieronder bespreken we de belangrijkste veranderingen.

### **5.4.1 Afschaffen beperkingen van het aanbod**

In het huidige bestel bestaan regels die het aanbod van opleidingen beperken. Dit zijn de macrodoelmatigheidstoets, de locatie-eis en de breedte-eis (zie box 2). Deze beperkingen op het aanbod zijn niet verenigbaar met een bestel waarin aanbieders vrij kunnen toetreden. Een ontwikkeling naar een open bestel is alleen mogelijk als deze beperkingen worden afgeschaft.

### **5.4.2 Meer transparantie, accreditatie en toezicht**

Introductie van een open bestel betekent meer marktwerking. Dit is echter geen garantie voor betere prestaties. Concurrentie geeft prikkels om de kwaliteit te verbeteren. Een voorwaarde daarbij is dat de kwaliteit goed kan worden waargenomen, anders gezegd, de markt moet transparant zijn. Als leerlingen/studenten of hun ouders de kwaliteit van de aangeboden opleidingen niet goed op waarde kunnen schatten kunnen problemen ontstaan. Instellingen zullen beter geïnformeerd zijn over de onderwijskwaliteit, en kunnen misbruik maken van de informatieachterstand van de klant door te beknibbelen op moeilijk waarneembare onderwijsaspecten. Dit kan bijvoorbeeld gaan om ‘secundaire opbrengsten’ van onderwijs zoals algemene vorming of sociale vaardigheden. De standaard oplossing voor dit type informatieproblemen is het afgeven van een keurmerk ofwel accreditatie van opleidingen. Daarmee wordt een garantie afgegeven voor de minimumkwaliteit van een opleiding. Momenteel geldt voor alle opleidingen in het bekostigde hoger onderwijs en voor aangewezen instellingen al een eis tot accreditatie. Deze eis zou in een Open Bestel ook kunnen worden gesteld aan nieuwe toetreders. Een andere wijze om de transparantie te bevorderen is het verspreiden van informatie over de resultaten van verschillende onderwijsaanbieders. De overheid doet dat ook nu al, bijvoorbeeld via de kwaliteitskaarten van de Onderwijsinspectie. Informatieproblemen rond de kwaliteit van het onderwijs lijken in het Mbo en hoger onderwijs minder groot dan in het primair en voortgezet onderwijs. De deelnemers zullen mondiger onderwijsvragers zijn en ze staan ook dicht bij de arbeidsmarkt. Daarbij speelt ook mee dat de ‘secundaire opbrengsten’ van het onderwijs vooral in het primair en voortgezet onderwijs aan de orde lijken te zijn. Het risico is tevens kleiner indien de niet-meetbare aspecten van onderwijs complementair zijn met de meetbare onderwijsaspecten.

### **Rekening houden met strategisch gedrag**

Na introductie van een open bestel zullen instellingen, vanwege de toegenomen concurrentie, meer hun best moeten doen om studenten te trekken. Dit geeft niet alleen een prikkel tot verbetering van kwaliteit maar kan ook een prikkel geven tot strategisch gedrag. Recente

ervaringen laten zien dat ook onderwijsinstellingen soms op zoek gaan naar de grenzen van de wet of de wet overtreden. Als het voortbestaan van een instelling in het gedrang komt is niet uit te sluiten dat instellingen zullen trachten op niet geoorloofde wijze middelen te verwerven. Dit betekent dat bij de inrichting van een open bestel rekening gehouden moet worden met een grotere kans op strategisch gedrag door instellingen en studenten.

#### **Toezicht op mededinging**

In een open bestel concurreren instellingen om de gunst van leerlingen en studenten. De introductie van een open bestel is echter geen garantie voor betere resultaten. Net als in andere markten is toezicht nodig teneinde misbruik van marktmacht of monopolievorming te voorkomen. Belangrijk daarbij is dat de huidige marktsituatie concrete risico's op kan leveren voor verstoringen van de huidige marktwerking als gekozen zou worden voor een overgang naar een open bestel. Allereerst heeft de schaalvergroting van de afgelopen jaren ertoe geleid dat in sommige regio's of sectoren het aanbod wordt verzorgd door slechts één of enkele zeer grote aanbieders. De kans bestaat dat deze aanbieders misbruik maken van hun marktmacht na het ontstaan van een open bestel. Daarnaast lijkt de onderwijsmarkt kenmerken te hebben die misbruik van marktmacht in de hand kunnen werken. Zo wordt in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk de markt voor hoger onderwijs gedomineerd door een beperkt aantal aanbieders van hoge kwaliteit. Een dergelijke marktstructuur kan aanleiding zijn tot machtsmisbruik (zie Epple, Romano and Sieg (2003) en Winston (1999)). Voorts kunnen schaalvoordelen in het onderwijs de toetreding van nieuwe aanbieders belemmeren. Bij introductie van een open bestel in het onderwijs is daarom mededingingstoezicht nodig om monopolievorming en misbruik van machtsconcentraties te voorkomen.

#### **5.4.3 De financiering aanpassen**

De introductie van een Open bestel heeft consequenties voor de financiering van het onderwijs. Allereerst past de huidige wijze van financieren van instellingen niet goed bij een open bestel. De huidige financiering kent vaste voeten en verdragingselementen.<sup>13</sup> Vaste voeten kunnen instellingen een prikkel geven om nieuwe opleidingen te starten. De instelling ontvangt namelijk voor elke opleiding een vast bedrag onafhankelijk van het aantal deelnemers. Verdragingselementen kunnen een belemmering vormen voor de toetreding van nieuwe aanbieders. In de praktijk van het hoger onderwijs lijkt dit overigens geen belemmering te zijn geweest voor het starten van nieuwe opleidingen. Hoe dan ook, in een open bestel kunnen dit soort prikkels ongewenst zijn. Kern van een open bestel is de concurrentie van instellingen om leerlingen en studenten. Daarbij past een leerling-/studentvolgende financiering. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat instellingen en studenten kunnen samenspannen om publieke middelen te verwerven. Dit kan worden tegengegaan door de financiering afhankelijk te maken van de behaalde resultaten gekoppeld aan toezicht op de kwaliteit van het onderwijs.

<sup>13</sup> Dit geldt vooral voor het Wo.

De tweede verandering in de financiering heeft betrekking op de afbakening tussen publiek en privaat onderwijs. In de huidige situatie wordt onderwijs aan bepaalde instellingen bekostigd en aan andere niet. In een open bestel verdwijnt dit onderscheid voor geaccrediteerde opleidingen. De consequentie daarvan kan zijn dat het publieke bestel veel duurder wordt omdat ook de huidige deelnemers in het private bestel in aanmerking komen voor publieke bekostiging. Als het macrobudget gelijk blijft komt dan de fundamentele vraag naar voren wie wel of niet te bekostigen en waarom.

In het huidige bestel is ervoor gekozen om alleen deelnemers te bekostigen aan een beperkt aantal instellingen, waarbij het recht op studiefinanciering wordt beperkt door leeftijdsgrenzen. Deze wijze van bekostigen lijkt niet gebaseerd te zijn op fundamentele overwegingen maar veeleer historisch en pragmatisch te zijn bepaald. Deze wijze van bekostigen roept niet alleen spanning op met de introductie van een open bestel maar ook met de ontwikkeling naar een 'Leven Lang Leren'. Een bekostigingsstelsel zonder beperkingen qua instelling en leeftijd van de deelnemer is beter afgestemd op de nieuwe ontwikkelingen. Een systeem van leerrechten, die gedurende de gehele beroepsloopbaan mogen worden ingezet bij geaccrediteerde opleidingen, is hiervoor een mogelijkheid. Het opzetten en vormgeven van een dergelijk systeem is echter gecompliceerd en zal ongetwijfeld veel tijd vergen.

Een andere mogelijkheid is om een leenstelsel, bijvoorbeeld in de vorm van een sociaal leenstelsel, te ontwikkelen voor iedereen die onderwijs wil volgen na de leerplichtige leeftijd. De overheid zou dan de kosten van de opleiding kunnen voorschieten aan een ieder die van plan is onderwijs te volgen na de leerplichtige leeftijd, en daarvoor voldoende gekwalificeerd is. Na afronding van de opleiding zouden de deelnemers de lening dan, bijvoorbeeld inkomensafhankelijk, kunnen terugbetalen. Een dergelijk stelsel voorkomt een forse uitbreiding van publieke uitgaven aan onderwijs na de leerplichtige leeftijd en stelt een ieder in staat om onderwijs te volgen naar eigen voorkeur. Daarbij zou bovendien bekeken kunnen worden welke groepen deelnemers of welke opleidingen in aanmerking komen voor overheidssubsidies. Uiteraard betekent ook deze mogelijkheid een breuk met de huidige financiering van het onderwijs.

Een meer pragmatische aanpak van de beheersing van het budget bij de introductie van een open bestel komt neer op het beperken van de onderwijsvraag. Zo zou gepoogd kunnen worden om de subsidiëring te beperken tot alleen degenen die thans studeren in het bekostigde onderwijs. Een afbakening op leeftijd ligt in dat verband voor de hand. Deze afbakening lijkt mogelijk gezien het feit dat de huidige doelgroepen van het bekostigde en aangewezen onderwijs weinig overlappen. Het voordeel daarvan is dat de rendementen op onderwijs hoger zijn op jongere leeftijd.

#### **5.4.4 Bedreigde opleidingen beschermen of niet?**

In een open bestel zullen nieuwe toetreders alleen winstgevende opleidingen aanbieden (dit wordt ook wel cherry picking genoemd). Publieke instellingen worden geprikkeld de

(waarneembare) kwaliteit van hun opleidingen te verhogen en/of zullen studenten bij de rendabele studies verliezen aan de nieuwe private concurrenten. De marge op deze studies neemt af, en daarmee de mogelijkheid om andere studies te subsidiëren<sup>14</sup>. Deze duurdere studies zullen verdwijnen, tenzij de publieke instellingen vast zitten aan de eis van een breed studieaanbod in welk geval de instellingen verliesgevend zullen zijn en op den duur failliet zullen gaan. Anders gezegd, de huidige kruissubsidies van goedkope naar dure opleidingen bij publieke instellingen (als gevolg van bekostigingstarieven en gereguleerd collegegeld) zijn niet langer houdbaar. Zoals ook in paragraaf 5.2 is opgemerkt, is dit in principe een gewenste ontwikkeling omdat kruissubsidies leiden tot verkeerde prijssignalen en daarmee de doelmatigheid van onderwijskeuzen schaden. Als er geen redenen zijn om die opleidingen te subsidiëren is dat gunstig voor de welvaart. Er ontstaat een probleem als maatschappelijk gewenste opleidingen verdwijnen. Dat zijn opleidingen met een publiek goed karakter waar de markt onvoldoende voor wil betalen. Voor het waarborgen van een breed studieaanbod of voor het aanbod van bepaalde bedreigde opleidingen zullen dan additionele maatregelen genomen moeten worden. Een open bestel dwingt daarmee tot explicitering van kosten en overwegingen voor het aanbod van bepaalde opleidingen.

Mogelijkheden om bedreigde opleidingen te laten voortbestaan zijn:

- Differentiatie in bekostigingstarieven (zie Denemarken; probleem is de informatieachterstand van de overheid met betrekking tot de werkelijke kosten van een opleiding);
- Differentiatie in collegegeldtarieven (zelfde informatieprobleem voor de overheid) of zelfs vrijlaten ervan (zie ook IBO Collegegelddifferentiatie);
- Aanbesteding niet-rendabele opleidingen;
- Het introduceren van een fonds voor niet-rendabele opleidingen, zoals thans BLUO in Bve;
- Internationale samenwerking: over het aanbod van bepaalde opleidingen kunnen afspraken met andere landen worden gemaakt. Nederlandse studenten zouden dan bepaalde opleidingen in het buitenland kunnen volgen en vice versa.

## 5.5 Optionele elementen: selectie, prijsdifferentiatie en winststreven

### Selectie en prijsdifferentiatie

Bij de inrichting van een open bestel kan ervoor worden gekozen om instellingen de vrijheid te geven om te 'selecteren', zelf de prijs voor de opleiding (collegegelden) te bepalen en winst te maken. Het toepassen van deze elementen vergroot de mogelijkheden voor marktwerking en kan daarmee leiden tot betere uitkomsten. Bovendien sluit toepassing aan bij recente voornemens tot het versoepelen van regels voor het heffen van collegegelden en selectie aan de poort.

<sup>14</sup> Er is sprake van kruissubsidies wanneer producenten 'overwinsten' op een deel van hun aanbod gebruiken om een ander deel van hun aanbod aan te bieden tegen een prijs die de noodzakelijke productiekosten niet dekt.



## **Voordelen**

Als instellingen niet langer gebonden zijn aan een acceptatieplicht hebben zij de mogelijkheid om studenten te selecteren. Selectie kan studenten weerhouden van een verkeerde studiekeuze en hen 'sorteren' voor verschillende opleidingsroutes. De huidige selectie door aangewezen instellingen is hierop gericht. Selectie kan ook de kwaliteit van het onderwijs verbeteren aangezien onderwijs een 'customer-input' technologie is: de kwaliteit van het aangeboden onderwijs hangt mede af van de kwaliteit van de studenten in de opleiding. Het selecteren van studenten kan vervolgens tot kwaliteitsverschillen tussen instellingen en opleidingen leiden. Dit type selectie is thans verboden in het publieke bestel in Nederland, maar is in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk heel gebruikelijk. De geringe kwaliteitsverschillen in het Nederlands hoger onderwijs (een hoogvlakte zonder toppen) wordt in recente beleidsnota's niet optimaal geacht.

Als instellingen meer ruimte krijgen om de hoogte van het collegegeld te bepalen kan de allocatieve efficiëntie op de markt voor hoger onderwijs verbeteren. Tevens kan dit instellingen in staat stellen om meer middelen te verwerven voor het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs.<sup>15</sup>

## **Nadelen**

Als instellingen niet langer verplicht zijn om elke leerling te accepteren kunnen zij besluiten om bepaalde groepen leerlingen te gaan weren. Aangewezen instellingen selecteren op dit moment studenten die in staat geacht mogen worden om de opleiding met succes af te ronden. Dit roept de vraag op of in een open bestel, met de mogelijkheid om leerlingen/studenten te selecteren, aanbod tot stand komt voor alle groepen deelnemers. Voor sommige groepen leerlingen bestaat een reële kans dat zij het eindexamen niet zullen halen. Zo studeren in het Bve omvangrijke groepen leerlingen waarbij het risico bestaat dat ze geen startkwalificatie halen. Als de bekostiging van opleidingen ook afhankelijk is van de studieprestaties kan voor deze groepen studenten onvoldoende aanbod tot stand komen. Om het onderwijs toegankelijk te houden voor deze leerlingen kan ook aan private aanbieders in deze sector een acceptatieplicht worden opgelegd. Een andere oplossing zou kunnen zijn om, overeenkomstig de praktijk in het primair en voortgezet onderwijs, meer subsidie te geven aan risicoleerlingen. Het is dan de vraag hoe deze leerlingen kunnen worden geïdentificeerd en welke additionele subsidies nodig zijn.

Het loslaten van de centrale vaststelling van collegegelden kan de toegankelijkheid in gevaar brengen als gevolg van kapitaalmarktimperfecties. Potentiële studenten kunnen moeilijk een lening krijgen bij een financiële instelling of een verzekering afsluiten tegen de onzekerheden van het volgen van een studie (zie CPB, 2003). Het gevolg is dat minder mensen gaan studeren dan maatschappelijk wenselijk is. Dit kan worden tegengegaan door het invoeren van een sociaal leenstelsel voor deelnemers aan het hoger onderwijs. Een andere mogelijkheid

<sup>15</sup> In 2003 is een IBO uitgevoerd naar collegegelddifferentiatie. Daarin zijn verschillende mogelijkheden uitgewerkt tot invoering van collegegelddifferentiatie in het hoger onderwijs.

is om grenzen op te leggen aan de hoogte van collegegelden. Kapitaalmarktimperfecties worden soms ook door private instellingen zelf opgelost. Studenten aan deze instellingen krijgen soms de mogelijkheid aangeboden een lening af te sluiten bij een financiële instelling.

### **Winststreven toelaten of niet?**

Op dit moment zijn de publiek bekostigde onderwijsinstellingen niet winstgericht. De niet-bekostigde instellingen mogen in principe winst maken. Het verschil tussen beide groepen instellingen is dat het non-profits niet is toegestaan een positief bedrijfsresultaat uit te keren aan eigenaren of aandeelhouders. Er zijn echter talloze andere mogelijkheden om een eventueel surplus aan te wenden: denk aan prettiger/luxueuzer werkomgeving, cursussen, ontwikkelen nieuwe leermethoden, uitstapjes met leerlingen. Deze bestedingsmogelijkheden maken het nastreven van surplus wellicht even waardevol als in winstgerichte ondernemingen. Bij overgang naar een open bestel komt de vraag naar voren of de overheid winstbejag moet toestaan of niet.

Theoretisch gezien hangt het antwoord op de vraag over het toestaan van winstbejag af van de mate waarin het streven naar verbetering van leerresultaten van leerlingen en studenten conflicteert met het streven naar winst. En dit hangt weer af van de condities van de markt. In een goed werkende markt worden instellingen geprikkeld om een goede prijs-kwaliteit-verhouding te leveren. Een nadrukkelijk streven naar winst ten koste van de kwaliteit zal dan worden afgestraft door concurrenten. Anders gezegd, bij voldoende mededinging conflicteert winststreven niet met het streven naar kwaliteit. Als echter sprake is van marktfalen kunnen conflicten ontstaan tussen het streven naar winst en het streven naar kwaliteit. In dat geval kan de overheid overwegen in te grijpen, bijvoorbeeld door het verbieden van winststreven. De economische literatuur geeft echter geen uitsluitsel over de wenselijkheid van dit ingrijpen. De volgende voor- en nadelen van het toelaten van winstbejag worden in de literatuur genoemd.

Mogelijke voordelen van toelaten winststreven:

- Sterkere prikkel om tegen lage kosten te produceren en kwaliteit te bieden
- Sterkere prikkels om nieuwe markten aan te boren en extra studenten aan te trekken.
- Toegang tot aandelenkapitaal geeft meer mogelijkheden voor investeren
- Meer toetreding

Mogelijke nadelen:

- Sterkere prikkel om op niet-waarneembare kwaliteitsaspecten te beknibben (Glaeser en Shleifer, 1998)
- Negatief effect op intrinsieke motivatie docenten

- Sterkere prikkels om alleen zeer rendabele opleidingen aan te bieden kan opleidingsaanbod verschrompelen,
- Sterkere prikkel om studenten te selecteren

Hoe de weging van voordelen en nadelen in de praktijk uitpakt is moeilijk te zeggen. Empirisch onderzoek in het onderwijs ontbreekt nagenoeg. Wel is duidelijk dat het verbeteren van marktwerking een uitweg is uit de trade-off. Het toetreden van nieuwe aanbieders werkt disciplinerend voor de oude aanbieders en vermindert de noodzaak voor de overheid om in te grijpen.

## 5.6 Conclusies over gevolgen van introductie van Open Bestel

- Een mogelijke eindsituatie van een open bestel zou een bestel kunnen zijn waarin alle onderwijsaanbieders kunnen toetreden die geaccrediteerd zijn en waarbij de bekostiging volledig bepaald wordt door de deelname aan opleidingen.
- De voordelen van een open bestel komen voort uit de toename van keuzemogelijkheden voor onderwijsdeelnemers en concurrentie tussen aanbieders. De economische theorie voorspelt voordelen in termen van een verbetering van de allocatieve-, kosten- en dynamische efficiëntie. Het is echter niet zo dat concurrentie onder alle omstandigheden deze voordelen bereikt. Dit hangt af van randvoorwaarden, zoals toezicht en transparantie, daarnaast is er vaak spanning tussen verschillende vormen van efficiëntie, in het bijzonder dynamische en allocatieve efficiëntie. Het empirisch onderzoek geeft enige ondersteuning van deze voordelen. In het algemeen wordt gevonden dat de prestaties van leerlingen verbeteren of gelijk blijven. Nadelen zijn dat in een open bestel opleidingen kunnen verdwijnen en meer deelnemers een beroep kunnen doen op publieke financiering. Deze nadelen kunnen waarschijnlijk wel worden tegengegaan met flankerend beleid.
- Het introduceren van een open bestel vereist bijstellingen van het huidige bestel. De huidige beperkingen van het aanbod, zoals de macrodoelmatigheidstoets, zijn niet goed verenigbaar met een open bestel. Een ontwikkeling naar een open bestel is alleen mogelijk als deze beperkingen worden afgeschaft. Meer marktwerking is echter nog geen garantie voor betere resultaten. Daarvoor zijn transparantie en toezicht op mededinging belangrijk. Accreditatie van opleidingen is een interessant instrument om de transparantie te bevorderen en de kwaliteit van opleidingen te bewaken.
- Introductie van een open bestel vereist leerling-/studentvolgende financiering. Het is mogelijk dat daardoor meer gebruik gemaakt gaat worden van publieke bekostiging. Oplossingen ter voorkoming van budgettaire problemen kunnen bestaan uit het introduceren van een leeftijdsgrens, het ontwikkelen van een systeem van leerrechten of een leenstelsel.
- Een open bestel leidt tot eliminatie van kruissubsidies tussen opleidingen waardoor sommige opleidingen in problemen kunnen komen. Als de overheid meent dat bepaalde niet-rendabele

opleidingen aangeboden moeten worden zijn gerichte maatregelen aangewezen, zoals extra subsidie of een fonds voor niet-rendabele opleidingen.

- Optionele elementen in een open bestel zijn selectie, prijsdifferentiatie en het streven naar winst.

## 6 Eerste stappen naar een open bestel

### **Onzekerheden**

Introductie van een open bestel is een grote verandering voor het Nederlands onderwijs. Een situatie van vrije toetreding van aanbieders betekent een dramatische wijziging van het huidige stelsel en vereist verschillende fundamentele keuzen over de rol van de overheid in het onderwijs. In hoeverre een dergelijk stelsel te prefereren is boven het huidige stelsel is niet met zekerheid te bepalen. De theoretische en empirische literatuur geeft weliswaar enig houvast over de te verwachten effecten, maar dit betreft toch vooral buitenlandse ervaringen binnen een andere institutionele setting dan de Nederlandse. Dit betekent dat veel effecten met onzekerheid omgeven zijn. Daarnaast zijn er ook risico's en zijn aan de introductie van nieuw beleid altijd kosten verbonden. Het lijkt daarom verstandig om eerst meer kennis te verwerven over de effecten. Dit kan door goed ontworpen experimenten.

### **Mogelijkheden voor experimenten**

Eerste stappen naar een open bestel kunnen bestaan uit experimenten met het verruimen van de mogelijkheden voor nieuw aanbod. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden:

1. De regels versoepelen voor de huidige publiek bekostigde instellingen.
2. Enkele private aanbieders toelaten tot de publieke bekostiging onder handhaving van de huidige regelgeving.
3. Bepaalde groepen deelnemers leerrechten toekennen die besteed kunnen worden bij de huidige privaat en publiek bekostigde instellingen.

De rode draad bij alle drie mogelijke stappen is het verruimen van de mogelijkheden voor nieuw aanbod.

### **Regels versoepelen voor publiek bekostigde instellingen**

De huidige publiek bekostigde instellingen hebben te maken met meer regels dan niet-bekostigde instellingen (zie paragraaf 5). Eerste stappen kunnen worden gezet door enkele van deze regels te versoepelen. Het lijkt dan logisch om te beginnen met regels die raken aan de kern van een open bestel. De huidige restricties op het aanbod, voortkomend uit eisen over de locatie van het aanbod, de breedte van het aanbod en de macrodoelmatigheid, zijn niet verenigbaar met een open bestel. Het versoepelen van deze regels schept ruimte voor toetreding.

Daarnaast ligt het voor de hand om aan te haken bij voorgenomen veranderingen rond selectie van studenten en collegegelddifferentiatie. De versoepeling van deze eisen zou gepaard kunnen gaan met additionele eisen ten aanzien van transparantie en het voorkomen van fraude. Transparantie en fraudegevoeligheid lijken immers de bottlenecks in het open bestel. Het

voordeel van deze eerste stappen is dat de risico's gering lijken en er wordt aangehaakt bij lopend beleid. Het nadeel is dat er nog geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van het private aanbod.

### **Enkele private aanbieders toelaten**

Publieke bekostiging is momenteel voorbehouden aan een selecte groep aanbieders. Het hoger onderwijs kent hiervoor de zogenoemde WHW-lijst. Uitbreiding van deze selecte groep aanbieders vereist een wetwijziging. Een mogelijkheid is om te starten met het toelaten van enkele geselecteerde private aanbieders. Daarbij zou gezocht kunnen worden naar aanbieders die daadwerkelijk de keuzemogelijkheden en de concurrentie in het publieke bestel vergroten. Het zou dan kunnen gaan om aanbieders die een regionaal monopolie kunnen doorbreken of aanbieders die het stelsel kunnen uitbreiden met pedagogisch-didactisch vernieuwende opleidingen. Het aanbod van deze aanbieders zou dan moeten voldoen aan dezelfde regels als die gelden voor de publiek bekostigde instellingen. Het voordeel van deze stap is dat het bestel opener wordt omdat privaat aanbod meedoet. Het is echter de vraag in hoeverre private aanbieders zullen willen voldoen aan de eisen die gelden voor publiek bekostigde instellingen.

### **Leerrechten toekennen aan specifieke groepen deelnemers**

Een derde mogelijkheid grijpt aan bij de deelnemer. Een mogelijkheid is om een bepaalde groep deelnemers leerrechten te geven die zowel verzilverd kunnen worden bij private als bij publieke aanbieders. De regels voor private aanbieders hoeven daarbij niet te worden aangepast, alleen de eis van accreditatie zou moeten gelden. Deze stap zou specifiek gericht kunnen worden op 'kwetsbare' leerlingen of op 'excellente' studenten. Daarmee kan zicht verkregen worden op de mogelijkheden van het private aanbod om specifieke groepen leerlingen of studenten te bedienen. 'Kwetsbare leerlingen' komen in aanmerking voor een dergelijk experiment omdat het huidige aanbod kennelijk niet in staat is om hen op te leiden tot een startkwalificatie. Daar komt bij dat in de gesprekken met private aanbieders naar voren kwam dat zij zich kansrijk achten in het verbeteren van de prestaties van deze leerlingen. Bij de opzet van een dergelijk experiment dient aandacht besteed te worden aan de transparantie van de markt. Het is mogelijk dat deze risicoleerlingen niet goed geïnformeerd zijn over de verschillende opleidingsmogelijkheden. 'Counseling' kan dan nodig zijn. De doelgroep 'excellente studenten' komt in aanmerking omdat het recente beleid streeft naar meer excellentie.

Het voordeel van deze stap is dat duidelijk kan worden wat het private aanbod kan betekenen voor bepaalde groepen leerlingen. Bovendien is bij deze stap een echt experiment met random toewijzing van leerrechten mogelijk. Nadeel van deze stap is dat in feite slechts één potentieel voordeel van een open bestel wordt verkend, namelijk de uitbreiding van keuzemogelijkheden. Het concurrentie-effect blijft waarschijnlijk onduidelijk omdat de schaal van deze stap te klein is voor nieuwe concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen.

### **Welke terreinen zijn het meest geschikt voor welke stappen?**

Dit onderzoek richt zich op drie onderwijstypen: Bve, Hbo en Wo. Welke stappen het best gezet kunnen worden hangt af van de specifieke kenmerken van en de recente ontwikkelingen binnen het betreffende onderwijstype.

### **Bve: specifieke kenmerken en mogelijke eerste stappen**

Specifieke kenmerken die in dit verband een rol kunnen spelen in het Bve zijn:

1. In het Bve studeren omvangrijke groepen 'kwetsbare leerlingen'. Dit zijn leerlingen bij wie het risico bestaat dat ze geen startkwalificatie halen. Sommige Bve-leerlingen zijn nog leerplichtig.
2. Opleidingen in het Bve kennen een belangrijke praktijkcomponent. In de beroepsbegeleidende leerweg vormt het praktijkdeel minimaal 60% van de studieduur. In de beroepsopleidende leerweg is dit tussen de 20 en 60% van de studieduur.
3. De bekostigde instellingen in de Bve-sector hebben recent een fusiegolf achter de rug en doen nu ervaring op in de nieuwe organisatievorm. Bovendien wordt momenteel gewerkt aan een drastische herziening van de kwalificatiestructuur: een reductie van het aantal kwalificaties van 650 naar 130.
4. De recente fusiegolf heeft het aantal aanbieders sterk verminderd.
5. Momenteel bestaat geen leeftijds grens voor bekostiging in Bve.

De BVE-sector heeft recent grote veranderingen doorgemaakt en bevindt zich ook momenteel in een omvangrijk veranderproces. Het toelaten van enkele private aanbieders kan dan een nieuwe grote verandering betekenen die qua timing ongeschikt is. De andere stappen lijken beter geschikt.

Daarbij grijpt vooral het leerrechtenexperiment aan op een belangrijk probleem binnen de BVE-sector, namelijk de omvangrijke uitval.

### **Hbo: specifieke kenmerken en eerste stappen**

1. Sinds begin jaren tachtig kent het Hbo een grote schaalvergroting die ook thans doorzet. Daarbij wordt ook steeds vaker samenwerking gezocht met universiteiten.
2. De introductie van de bachelor/master-structuur (BAMA).

In het Hbo lijkt het leerrechtenexperiment, in het kader van het verkennen van de mogelijkheden van een open bestel, minder geschikt vanwege de doelgroep van studenten. De meest kwetsbare leerlingen bevinden zich waarschijnlijk in het BVE en de meest excellente in het Wo. Het versoepelen van regels komt in aanmerking want het haakt aan bij recente beleidsvoornemens. Het toelaten van enkele private aanbieders lijkt een logische stap die ook kan passen in de ontwikkeling naar een internationale markt voor hoger onderwijs.

### **Wo: specifieke kenmerken en eerste stappen**

1. De wettelijke taak van het wetenschappelijk onderwijs omvat naast het verzorgen van onderwijs ook het verrichten van onderzoek en het verspreiden van kennis. Spillovers tussen onderzoek en onderwijs kunnen er voor zorgen dat de huidige publieke aanbieders een veel sterkere concurrentiepositie hebben dan nieuwe aanbieders die alleen onderwijs verzorgen. Deze spillovers doen zich met name voor in de Mastersfase.
2. Het Wo heeft recent de BAMA ingevoerd.
3. In het Wo bestaan voornemens om selectie aan de poort en collegegelddifferentiatie mogelijk te maken.

In het Wo lijken alle stappen in aanmerking te komen. Op dit moment bestaan voornemens om verschillende regels voor instellingen te versoepelen. Een experiment met leerrechten voor excellente studenten kan inzicht bieden in de vraag of een opener bestel 'toppen' kan geven aan 'de hoogvlakte' van het Nederlandse hoger onderwijs. Het toelaten van enkele private aanbieders kan, net als in het Hbo, een verkenning geven van de veranderingen bij verdere ontwikkelingen naar een internationale markt voor hoger onderwijs.

### **Nieuw fusies toetsen op mededingingseffecten**

Invoering van een open bestel beoogt de keuzemogelijkheden voor deelnemers en de concurrentie tussen aanbieders te vergroten. De afgelopen jaren heeft echter een sterke schaalvergroting plaatsgevonden. Dit heeft het aantal concurrenten verminderd maar heeft mogelijk geleid tot schaalvoordelen. Een verdere schaalvergroting kan nadelig zijn voor de welvaart als daarmee de marktwerking ernstig wordt verstoord. Nieuwe voornemens voor fusies tussen onderwijsinstellingen zouden daarom getoetst moeten worden op de risico's voor misbruik van marktmacht of monopolievorming.



## 7 Conclusies en beleidsopties

De introductie van een open bestel zou neerkomen op een grote verandering voor het Nederlands onderwijs. Een situatie van vrije toetreding van aanbieders betekent dat de inrichting van het huidige bekostigde bestel op veel punten zal moeten veranderen. De basisvoorwaarden voor een open bestel zijn: accreditatie, toezicht en transparantie. De huidige beperkingen van het aanbod, bijvoorbeeld de toets op macrodoelmatigheid, zijn niet verenigbaar met een open bestel. Daarnaast noopt een open bestel tot verdere doordenking van fundamentele vragen over de financiering van het onderwijs: wie waarvoor te financieren en waarom?

De theoretische en empirische literatuur geeft een positief beeld van de te verwachten effecten bij introductie van een open bestel. Deze effecten zijn echter niet zeker. Daarnaast zijn er ook risico's. Het lijkt daarom verstandig om eerst meer kennis te verwerven over de effecten. Dit kan door goed ontworpen experimenten met het verruimen van de mogelijkheden voor nieuw aanbod.

### **Beleids optie 1: Regels versoepelen voor de huidige publiek bekostigde instellingen**

Een open bestel vereist een gelijk speelveld. Bekostigde instellingen hebben momenteel met meer regels te maken dan niet-bekostigde instellingen. Het versoepelen van regels die raken aan de kern van een open bestel brengt een gelijk speelveld dichterbij. Experimenten zouden vooral betrekking moeten hebben op de restricties op het aanbod: de toets op de macrodoelmatigheid en de eisen aan de locatie en breedte van het aanbod. Ook het versoepelen van regels rond selectie en prijsdifferentiatie komt in aanmerking

### **Beleids optie 2: Enkele private aanbieders toelaten**

Het toelaten van enkele private aanbieders tot de publieke bekostiging, onder handhaving van de huidige regelgeving, kan de concurrentie versterken. In de experimenten zou het bij voorkeur moeten gaan om aanbieders die daadwerkelijk de keuzemogelijkheden en de concurrentie in het publieke bestel vergroten: aanbieders die een regionaal monopolie kunnen doorbreken of aanbieders met pedagogisch-didactisch vernieuwende opleidingen.

### **Beleids optie 3: Leerrechten toekennen aan specifieke groepen deelnemers**

Aan bepaalde groepen deelnemers kan de mogelijkheid worden geboden om hun publieke subsidie in te zetten bij private geaccrediteerde aanbieders. Het zou vooral kunnen gaan om twee groepen: 'kwetsbare' en 'excellente' leerlingen/studenten. De toekenning van leerrechten zou door toeval moeten gebeuren. Dit maakt het mogelijk om achteraf de effecten van het toekennen van leerrechten vast te stellen.

**Beleids optie 4: Voorgenomen fusies toetsen op mededingingseffecten**

In Bve en Hbo heeft de afgelopen jaren een sterke schaalvergroting plaatsgevonden. Dit heeft het aantal concurrenten verminderd maar heeft mogelijk geleid tot schaalvoordelen. Een verdere schaalvergroting door het fuseren van aanbieders kan nadelig zijn voor de welvaart als daarmee de marktwerking ernstig wordt verstoord. Nieuwe plannen voor fusies tussen onderwijsinstellingen zouden daarom getoetst moeten worden op de risico's voor misbruik van marktmacht of monopolievorming.

## Referenties

J. Angrist, E. Bettinger, E. Bloom, E. King and M. Kremer, 2002, Vouchers for private schooling in Columbia: Evidence form a randomized natural experiment, *American Economic Review*, 92, blz. 1535-1558.

M.R. Bakker, F. J. de Vijlder en A. Westerhuis, 2004, *Zin in de toekomst, loskomen van het verleden*, Amsterdam, Max Goote Kenniscentrum, publicatie 04-71.

D. Ballou and M. Podgursky, 1995, Recruiting smarter teachers, *Journal of Human Resources*, Spring, 30:2, blz. 326-38.

J.S. Coleman and T. Hoffer, 1987, *Public, Catholic and Private Schools; The importance of community*, New York, Basic Books.

J.S. Coleman, T. Hoffer and S. Kilgore, 1982, *High school achievement: Public, Catholic, and Private schools compared*, New York, Basis Books.

CPB, 2001a, *Centraal Economisch Plan*, Den Haag, CPB.

CPB, 2001b, *Economische Verkenning 2003-2006*, Den Haag, CPB.

CPB, 2002, *De pijlers onder de kenniseconomie*, Den Haag, CPB.

CPB, 2003, *Macro Economische Verkenning 2004*, Den Haag, CPB.

D. Epple, R. Romano and H. Sieg, 2003, Peer Effects, Financial Aid, and Selection of Students into Colleges and Universities, An Empirical Analysis, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 18, pp. 501-525.

E.L. Glaeser and A. Shleifer (1998), Not for profit entrepreneurs, NBER working paper no. 6810, Cambridge, NBER.

R. Goudriaan, B.W.A. Jongbloed and D.C. van Ingen, 1998, Kostendeterminanten en Doelmatigheid van het Nederlandse Hoger Onderwijs, Beleidsgerichte studies Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, no. 57, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag, DeltaHage.

- G.M. Holmes, J. DeSimone and N.G. Rupp, 2003, Does School Choice Increase School Quality? NBER Working Paper 9683, Cambridge, NBER.
- W. Howel and P. Peterson, 2002, *The Education Gap*, Washington, D.C., Brookings Press.
- C. Hoxby, 2000, Does competition among public schools benefit students and taxpayers?, *American Economic Review*, vol. 90, no. 5, blz. 1209-1238.
- C. Hoxby, 2002, Would school choice change the teaching profession?, *Journal of Human Resources*, vol. 37, no. 4., blz. 846-891.
- C.-T. Hsieh and M. Urquiola, 2003, When Schools Compete, How do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program, NBER Working Paper, no. 10008.
- Inspectie van het Onderwijs, 2004, *Onderwijsverslag2002/2003*, Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.
- U. de Jong, J. Roeveld en D. Webbink, 1997, *Verder Studeren in de jaren negentig, Studiekeuze en studieloopbaan 1991-1995*, Eindrapport, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- B. Jongbloed, C. Salerno and J. Huisman, 2004, *Bekostigd en niet-bekostigd onderwijs: programma's en klanten*, Enschede, CHEPS.
- A.B. Krueger and P. Zhu, 2002, Another Look at the New York City School Voucher Experiment, NBER Working Paper 9418, Cambridge, NBER.
- M. Kremer and A. Sarychev (1998), Why do governments operate schools?, unpublished paper, Harvard University.
- H.F. Ladd, 2002, School Vouchers: a Critical View, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, no. 4, Fall, blz. 3-24.
- H.M. Levin, 2001, Thoughts on For-Profit Schools, Occasional Paper No. 14, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University. Ook in: *Education Matters*, vol. 1, no. 1, blz. 6-15.
- D. Neal, 2002, How Vouchers Could change the Market for Education, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, no. 4, Fall, blz. 25-44.

- OCW, 1985, *Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit, HOAK*, Den Haag, Ministerie van OCW.
- OCW, 2000, *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid*, Zoetermeer, Ministerie van OCW.
- OCW, 2001, *Grenzeloos Leren. Een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010*, Zoetermeer, Ministerie van OCW
- OCW, 2004, *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) 2004*, Den Haag, Ministerie van OCW.
- OECD, 2003, *Education at a Glance 2003*, Paris, OECD.
- Onderwijsraad, 2004a, *Ruimte voor Nieuwe Aanbieders in het Hoger Onderwijs*, Advies, Den Haag, Onderwijsraad.
- Onderwijsraad, 2004b, *Bureaucratisering in het Onderwijs*, Verkenning, Den Haag, Onderwijsraad.
- C. Salerno, 2003, *What we know about the efficiency of higher education institutions: The best evidence*, *Beleidsgerichte studies Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek*, no. 99, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag, DeltaHage.
- SCP, 2000, *Sociaal Cultureel Rapport 2000, Nederland in Europa*, Den Haag: SCP.
- SER, 2002, *Koersen op vernieuwing*, Den Haag, SER, advies nr 02/12.
- SER, 2004, *Met Europa meer groei*, rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen.
- P. Smets and R. Baarda, 2004, *Veranderingen aan de grenzen van het Rijk? Bekostigd en niet bekostigd hoger onderwijs*, Den Haag, Smets +Hover +adviseurs.
- G.C. Winston, 1999, *Subsidies, Hierarchy and Peers, The Awkward Economics of Higher Education*, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, blz. 13-36.



## **Bijlage 1: Lijst van deskundigen waarmee is gesproken**

Dhr. De Hooge en Mvr. Kleingeld	OCW
Dhr. Koole	VNO-NCW
Dhr. Kuipers	LOI
Dhr. Wintels	HAN
Mvr. Vliegthart	Bve-Raad
Dhr Bakker	Markus Verbeek
Dhr. Verbraak	Fontys
Dhr. Free	Koning Willem I College
Dhr. Van Vught	Universiteit van Twente
Mvr. Keijzer Lambooy	ITV-Hogeschool Utrecht
Dhr. Elbers	INHolland
Dhr. Bruggink en Palm	Nyenrode
Mvr. Van Rooy	Universiteit van Utrecht





## **Bijlage 2: Internationale ontwikkelingen vragen om verandering**

### **Is GATS van toepassing op onderwijs?**

Het GATS kader bevat een aantal algemene verplichtingen die op alle 12 dienstensectoren, waaronder onderwijs, van toepassing zijn. Elk WTO-lid geeft aan voor welke diensten het toegang wil verschaffen aan buitenlandse aanbieders. Daarbij wordt tevens aangegeven in welke mate die markttoegang wordt verleend en gelijke behandeling wordt gegarandeerd. Het zijn de individuele landen die bepalen of en in welke mate buitenlandse onderwijsdiensten tot de nationale markt worden toegelaten. Hiermee kunnen de nationale onderwijsmarkten worden afgeschermd.

### **De invloed van de interne markt**

Voor de verwezenlijking van de interne markt is het mededingingsbeleid van belang. Een EU lidstaat kan zelf bepalen of zij onderwijsdiensten wil aanmerken als 'niet-markt diensten van algemeen belang'. Dat zijn diensten die van algemeen belang worden geacht en waarvoor specifieke taken ('openbare dienst verplichtingen') gelden. Marktdiensten worden onderscheiden van niet-marktdiensten. Marktdiensten worden 'diensten van algemeen economisch belang' genoemd. Lidstaten hebben de mogelijkheid om bepaalde activiteiten als niet-economisch voor te stellen. De uitleg van het begrip 'diensten van algemeen economisch belang' is in verband gebracht met het begrip 'onderneming'. Dit is elke entiteit die een economische activiteit uitoefent ongeacht de rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. Voor diensten van algemeen economisch belang gelden een aantal gemeenschappelijke verplichtingen die ook voor onderwijs belangrijk zijn. Het gaat om universele dienstverlening, continuïteitsverplichting, kwaliteitsborging, betaalbaarheid en consumentenbescherming. Lidstaten beslissen zelf hoe de dienst, in dit geval onderwijs, wordt aangeboden. Het is aan de staat te beslissen of onderwijsdiensten rechtstreeks worden verleend dan wel dat dit wordt toevertrouwd aan derden (publiek of privaat). Wordt onderwijs aan derden overgelaten, dan moet bij de selectie het principe van de gelijke voorwaarden in acht worden genomen. Dit betekent dat sprake kan zijn van overheidsopdrachten of concessieovereenkomsten en dat de desbetreffende communautaire regels gelden.

### **Gevolgen voor het Nederlandse onderwijsbeleid**

Nederland heeft de mogelijkheid om het publieke onderwijs aan te merken als 'niet-markt dienst'. Wanneer het politiek opportuun wordt geacht rond onderwijs een dam op te werpen tegen de invloed van de Europese interne markt en concurrentie kan dat op deze wijze. Ontwikkelingen in de markt voor onderwijsdiensten gaan echter onmiskenbaar in de richting

van meer concurrentie. Illustratief is de uitspraak van de NMa naar aanleiding van een melding betreffende een fusie van hogescholen.<sup>16</sup> Enkele citaten:

“..... Het feit dat partijen aan overheidsregelgeving zijn onderworpen (onder andere ten aanzien van het inrichten van het onderwijs), sluit op zich niet uit dat sprake is van het verrichten van economische activiteiten. Ten tweede is ook de wijze van financiering op zich niet een reden dat er geen sprake kan zijn van economische activiteiten. Het feit dat het grootste deel van de jaarlijkse inkomsten van de hogescholen door de overheid wordt verstrekt in de vorm van rijksbijdragen en dat verder de overheid de hoogte van het collegegeld, een andere bron van inkomsten van de hogescholen, vaststelt, hoeft op zich niet uit te sluiten dat hogescholen kunnen worden gekwalificeerd als ondernemingen in de zin van de Mededingingswet.” (paragraaf 23)

“In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel van de Mededingingswet is over het begrip ‘onderneming’ onder meer het volgende opgemerkt: ‘De aanwezigheid van een winstoogmerk is niet noodzakelijk, ook non-profit organisaties kunnen, voor zover zij economische activiteiten uitoefenen, als een onderneming worden beschouwd in de zin van deze wet. Voor de vraag of er sprake is van een onderneming is vooral van belang de mate waarin de activiteiten met een commerciële speelruimte kunnen worden uitgeoefend.’” (paragraaf 39)

“Hoewel vergaande regulering op zich niet verhindert dat sprake kan zijn van economische activiteiten, moet [.....] geconcludeerd worden dat hogescholen op dit moment onder de huidige wet- en regelgeving, voor zover het de bekostigde activiteiten betreft, niet voldoende commerciële ruimte hebben [.....].” (paragraaf 47)

Op economische gronden is niet vol te houden dat onderwijs geen economische activiteit is. Politiek is relevant of de overheid besluit om het aanbieden van onderwijs te rangschikken onder ‘dienst van algemeen belang’ in plaats van ‘dienst van algemeen economisch belang’. Is dat eerste het geval, dan wordt daarmee aangegeven dat de overheid van oordeel is dat onderwijs in een gesloten bestel thuishoort. Strikt genomen is dat voldoende om onderwijs buiten de werking van EU mededingingsrecht te houden. De kern van een gesloten bestel is dat op basis van overheidsplannen instellingen worden opgericht of aangewezen die onderwijsdiensten op het territorium van die overheid aanbieden. Wanneer echter bekostiging o.b.v. accreditatie van toepassing wordt verklaard op alle aanbieders, ook nieuwe uit binnen- en buitenland, is sprake van een open bestel. Gegeven de beperkte hoeveelheid overheidsmiddelen voor onderwijs is het vermoedelijk noodzakelijk de verdeling daarvan te reguleren via een of andere vorm van overheidsaanbesteding. Een en ander is afhankelijk van de vraag hoeveel

<sup>16</sup> Besluit niet-toepasselijkheid van artikel 34 van de Mededingingswet. Zaaknummer 2760/Hogeschool Alkmaar – Hogeschool Haarlem – Hogeschool Holland – Ichthus Hogeschool, 21 december 2001.

(extra) aanbieders zich zullen aandienen zodra de afscherming van de markt verdwijnt. Dit wordt mede bepaald door de vraag in welke mate instellingen vrijheid hebben naast de rijksbijdrage te voorzien in eigen middelen van deelnemers (studenten), afnemers (particuliere werkgevers en maatschappelijke organisaties waaronder de overheid zelf) en contractpartners.