

Universiteit Twente

Faculteit
Management & Bestuur



Afstudeeropdracht

Suzanne van der Valk (0098310)

Universiteit Twente, Faculteit Management & Bestuur

Public Administration, track Management, Economics and Law

Diversiteit met beleid

*Onderzoek naar het waarborgen van de diversiteit van het
opleidingenaanbod binnen een open bestel in het Nederlandse
hoger onderwijs*



Begeleiders:

dr. B.W.A. Jongbloed

dr. H.F. de Boer

Datum: augustus 2008

Voorwoord

Deze afstudeeropdracht vormt de laatste stap van de even interessante als intensieve masteropleiding *Public Administration* aan de Universiteit Twente. Ten behoeve van deze scriptie heb ik gekozen voor een onderwerp dat mijn oprecht interesseert en waarmee ik de kennis en vaardigheden die ik tijdens mijn studie heb opgedaan, kan toepassen en etaleren.

Deze scriptie gaat in op het borgen van het publieke belang van een divers opleidingsaanbod binnen een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs. Een open bestel bevordert marktwerking in het hoger onderwijs door ook andere dan de huidige aanbieders van hoger onderwijs tot het publieke bekostigingsstelsel toe te laten. Om de publieke belangen van onderwijs, zoals de diversiteit van het opleidingsaanbod, binnen een open bestel te kunnen waarborgen, dient een juiste balans tussen markt en overheid te worden gevonden. Uit de ervaringen van andere publieke sectoren waarin marktwerking is ingevoerd, is gebleken dat dit een lastige opgave is. Ik hoop daarom dat dit onderzoek een wezenlijke bijdrage kan leveren aan het realiseren van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs waarbinnen de publieke belangen van onderwijs, in het bijzonder de diversiteit van het opleidingsaanbod, gewaarborgd worden.

Graag maak ik van deze gelegenheid gebruik om iedereen te bedanken die aan mijn onderzoek een bijdrage heeft willen leveren. Ik wil mijn familie, vrienden en medestudenten bedanken voor hun kritische opmerkingen en hun bijdragen, maar ook voor hun geduld en begrip voor het feit dat dit onderzoek veel van mijn tijd in beslag heeft genomen. Een uitdrukkelijk woord van dank gaat uit naar mijn begeleiders Ben Jongbloed en Harry de Boer. Hun enthousiasme, support en inhoudelijke kennis hebben veel voor dit onderzoek betekend. Niet in het minst wil ik ten slotte mijn ouders bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun en vertrouwen. Dank jullie wel.

Heino, 22 augustus 2008
Suzanne van der Valk

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Inhoudsopgave.....	3
Samenvatting.....	4
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	5
1.1 Projectkader.....	5
1.2 Vraagstelling.....	6
1.3 Onderzoeksmodel.....	6
1.4 Opbouw van de studie.....	7
Hoofdstuk 2. Terugtrekkende overheid.....	9
2.1 De groeiende populariteit van marktwerking.....	9
2.2 Het principe van marktwerking.....	10
2.3 Marktwerking in het hoger onderwijs.....	11
2.4 Een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs.....	15
2.5 Conclusie.....	17
Hoofdstuk 3. Diversiteit van het opleidingsaanbod.....	18
3.1 Het huidige bestel.....	18
3.2 Naar een opener bestel.....	20
3.3 Diversiteit.....	22
3.4 Kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde.....	24
3.5 Diversiteit van het huidige opleidingsaanbod.....	27
3.6 Diversiteit van het opleidingsaanbod binnen een open bestel.....	29
3.7 Conclusie.....	30
Hoofdstuk 4. De balans tussen overheid en markt in het hoger onderwijs.....	31
4.1 Redenen voor overheidsingrijpen.....	31
4.2 Sturing van marktwerking.....	33
4.3 De rollen van de overheid.....	34
4.4 Overheidsingrijpen in Engeland.....	37
4.5 Overheidsingrijpen in Nieuw-Zeeland.....	39
4.6 Conclusie.....	40
Hoofdstuk 5. Conclusies, aanbevelingen en discussie.....	42
5.1 Conclusies.....	42
5.2 Aanbevelingen.....	43
5.3 Aandachtspunten voor mogelijk vervolgonderzoek.....	45
Literatuurlijst.....	47
Reflectieverslag.....	50
Appendix.....	54

Samenvatting

Het invoeren van een open bestel in het hoger onderwijs wordt door sommigen gezien als een manier om meer concurrentie en daardoor meer prikkels tot klantgerichtheid, efficiëntie en kwaliteit in te brengen in het systeem. Deze verwachtingen van een open bestel spreken onder meer uit de rapporten van het CPB en het IBO. Omdat er echter nog weinig hard bewijs is omtrent de effecten van een open bestel, heeft het kabinet besloten om in de periode van 2007-2015 experimenten te laten lopen met een open bestel alvorens over de daadwerkelijke invoering ervan te beslissen.

Een open bestel heeft lagere toetredingsbarrières voor nieuwe, private aanbieders tot het publieke bekostigingsstel. De veronderstelling is dat hierdoor de concurrentie toeneemt, resulterend in verschillende mogelijke gevolgen. Naast positieve effecten kunnen ook ongewenste neveneffecten optreden. Wil men deze nadelen ondervangen dan dient men zich af te vragen welke dit zijn en hoe zij kunnen worden voorkomen. Dit onderzoek concentreert zich op de diversiteit van het opleidingsaanbod.

De hoofdvraag luidt: *‘Hoe kan de diversiteit van het opleidingsaanbod binnen een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs worden gewaarborgd?’*

Dit is onderzocht door het CROHO-bestand door te nemen en te kijken naar unieke en kwetsbare (qua studentenaantallen) opleidingen, die in verband met een bijzonder positief extern effect van publiek belang zijn. Deze kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde (‘orchideeën’) zijn een belangrijk punt van aandacht bij het waarborgen van de diversiteit van het opleidingsaanbod. In de twee onderzochte clusters *Natuur* en *Taal & Cultuur* is 11% van het totale opleidingsaanbod een ‘orchidee’ (komt voor beide clusters tezamen neer op 56 van de 520 opleidingen). Dit is een flink aantal. Deze opleidingen komen met name in een open bestel in het gedrang, omdat aanbieders door de te verwachten verhoogde concurrentiestrijd nog meer dan voorheen voor rendement zullen gaan en externe effecten niet voldoende in hun beslissing mee zullen nemen.

De grote waarde van een divers opleidingsaanbod wijst op een belangrijke rol voor de overheid (de diversiteit van het opleidingsaanbod is een publiek belang). De overheid is hierdoor in een spagaat tussen terugtreden en optreden geraakt. Om uit deze spagaat te kunnen ontsnappen, lijkt sturing van marktwerking de oplossing te zijn. Het doel is een open bestel in het hoger onderwijs te ontwerpen die ertoe leidt dat de optelsom van de door eigenbelang gemotiveerde individuele besluiten overeenkomt met het publieke belang van een divers opleidingsaanbod. In Engeland en Nieuw-Zeeland staat het onderhavige onderwerp (vooral in Engeland) ook op de agenda. Onder meer met behulp van subsidies en overleg/samenwerking/voorlichting probeert de overheid in deze landen de diversiteit van het opleidingsaanbod te handhaven door kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde ‘in de lucht te houden’. De overheid dient ten behoeve van het waarborgen van de diversiteit van het opleidingsaanbod in een open bestel in het hoger onderwijs aan de volgende rollen invulling te geven: beleidsmaker, opdrachtgever, toezichthouder en marktmeester. Deze rollen worden deels ook in Engeland en Nieuw-Zeeland vervuld.

Voor de invulling van de vier rollen kan naar het buitenland en de uitkomsten van de lopende experimenten worden gekeken. Sturing van marktwerking is niet alleen in het hoger onderwijs een lastige kwestie. Het is een zaak van teugels laten vieren en dan weer aantrekken – wat ook moet in een dynamische wereld als het hoger onderwijs waar wetten en toetredingsbarrières niet in de weg moeten staan van innovatie.

Hoofdstuk 1. Inleiding

De inrichting van het hoger onderwijsbestel roept al jaren voortdurend vragen op. Van centraal belang is de vraag: hoe kunnen de publieke belangen van onderwijs het best worden gewaarborgd? Sinds enige tijd wordt steeds vaker het antwoord gezocht door het invoeren van marktwerking. Wat betekent meer marktwerking voor het borgen van het publieke belang? En welke rol is hierbij weggelegd voor de overheid? Deze vragen vormen de achtergrond van dit onderzoek.

1.1 Projectkader

Vele discussies aangaande het hoger onderwijsbestel zijn goed te begrijpen in het licht van de waarde van onderwijs binnen onze samenleving. Onderwijs dient immers verschillende maatschappelijke belangen: het staat aan de basis van zelfontplooiing, economische groei en sociale samenhang. Deze maatschappelijke belangen van onderwijs zijn publieke belangen, omdat er redenen zijn die ervoor zorgen dat zonder ingrijpen van de overheid de gewenste maatschappelijke omvang van het onderwijs niet tot stand komt. De overheid neemt dientengevolge de eindverantwoordelijkheid voor de borging van de publieke belangen van onderwijs op zich (Ministerie van Financiën, 2004, p. 12). Dit blijkt uit de codificatie ervan als sociaal grondrecht in artikel 23 van de Grondwet.

Het identificeren van publieke belangen (*wat* zijn publieke belangen) moet vervolgens worden onderscheiden van *hoe* de overheid deze belangen het beste kan borgen. De overheid kan de publieke belangen van een bepaalde goed of dienst op verschillende manieren tot uitdrukking brengen en waarborgen. Gekozen kan worden uit de vele mogelijkheden binnen het spectrum overheid en markt. Deze coördinatiemechanismen sluiten elkaar immers niet uit, maar vullen elkaar juist aan (SER, 2005, p. 23). Sinds enige tijd staat het debat over het borgen van publieke belangen in het teken van de markt en de effecten van het marktmechanisme, waarbij het accent vooral op de voordelen ligt. In haar streven naar een zo goed mogelijke uitvoering van haar taken, is de overheid hiermee op zoek gegaan naar een nieuwe mix tussen overheid en markt als coördinatiemechanisme (WRR, 2000, p. 17). De kern van het debat is dat de overheid in een spagaat tussen terugtreden en optreden is geraakt en een juiste balans tussen beide dient te vinden.

Deze spagaat is ook terug te vinden in de houding van de overheid ten aanzien van het onderwijs, welke gekenmerkt wordt door een spanning tussen overheidsoptreden en regulering enerzijds en ruimte voor marktwerking en particulier initiatief anderzijds. De ideologische verschuiving in de richting van de markt heeft ook zijn uitwerking op het hoger onderwijs. De hang naar de markt in het hoger onderwijs komt tot uiting in het voorstel van een open bestel. Onder een open bestel wordt een stelsel verstaan waarin voor alle aanbieders van hoger onderwijs gelijke voorwaarden gelden voor toetreding tot en het opereren op de gereguleerde, publiek gefinancierde markt van hoger onderwijs (Ministerie van Financiën, 2004, p. 11).

De verwachting die zowel uit het CPB-rapport (2004) als het IBO-rapport (Ministerie van Financiën, 2004) spreekt, is dat een open bestel de kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en beheersbaarheid van het onderwijs kan verbeteren en daarmee een bijdrage kan leveren aan de realisatie van de publieke belangen die met onderwijs zijn gediend. Benadrukt wordt echter dat er vooralsnog weinig hard bewijs is omtrent de effecten van een open bestel in het hoger onderwijs. Vandaar dat het kabinet besloten heeft om in de periode vanaf 2007 tot 2015 experimenten te laten lopen om zo kennis op te doen over een open bestel in het hoger onderwijs alvorens over de daadwerkelijke invoering ervan te beslissen (Ministerie van OCW, 2004, p. 8). Dit lijkt verstandig aangezien de afgelopen jaren is gebleken dat de invoering van marktwerking in de publieke sector bepaald geen sinecure is.

Door de markt in te schakelen wordt gebruik gemaakt van concurrentie als selectiemechanisme. Centraal probleem hierbij is het op één lijn krijgen van de concurrentie en de publieke belangen die in het geding zijn. De disciplinerende concurrentie uitgaat, wil nog wel eens andere dan de publieke belangen dienen; juist om deze reden vraagt het onderwerp van 'vermarkting' binnen het onderwijs speciale aandacht (WRR, 2000, p. 79). In dit opzicht vormt het waarborgen van de

diversiteit van het opleidingsaanbod, hetgeen betekent dat opleidingen op uiteenlopende aspecten (waaronder kwaliteit en niveau) van elkaar verschillen, binnen een open bestel in het hoger onderwijs een belangrijk punt van aandacht.

De vraag is wat de gevolgen zijn van de verhoogde marktwerking binnen een open bestel voor de variëteit aan opleidingen die in het hoger onderwijs wordt aangeboden. Leidt marktwerking tot meer of minder variëteit? De veronderstelling is dat diversiteit in het hoger onderwijs een groot goed is dat geborgd moet worden. Dit wijst op een rol voor de overheid in het bewaken van de diversiteit. In het licht van het spanningsveld tussen terugtreden en optreden waarin de overheid zich bevindt, is het derhalve waardevol te onderzoeken hoe binnen een open bestel de diversiteit van het opleidingsaanbod, te zien als een publiek belang, in het Nederlandse hoger onderwijs kan worden gewaarborgd.

1.2 Vraagstelling

Het onderzoek van deze scriptie beoogt tot aanbevelingen voor een ontwerp van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs te komen waarbinnen de diversiteit van het opleidingsaanbod gewaarborgd wordt.

De doelstelling van dit onderzoek wordt op een tweeledige wijze uitgewerkt. Allereerst wordt door bestudering van theorieën op het gebied van markt en overheid kennis vergaard omtrent de achtergronden en de aard van het onderhavige probleem. Vervolgens wordt een analyse gemaakt van hoe twee andere landen met dit probleem omgaan. Op grond van deze inzichten wordt ten slotte een praktische vertaalslag gemaakt en worden aanbevelingen geformuleerd voor een ontwerp van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs waarbinnen de diversiteit van het opleidingsaanbod gewaarborgd wordt.

Uit de doelstelling van dit onderzoek komt de volgende hoofdvraag voort:

‘Hoe kan de diversiteit van het opleidingsaanbod binnen een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs worden gewaarborgd?’

Om antwoord te geven op deze algemene vraag, is een reeks van specifiekere onderzoeksvragen geformuleerd. De antwoorden op deze drie vragen vormen, tezamen gezien, het antwoord op de hoofdvraag.

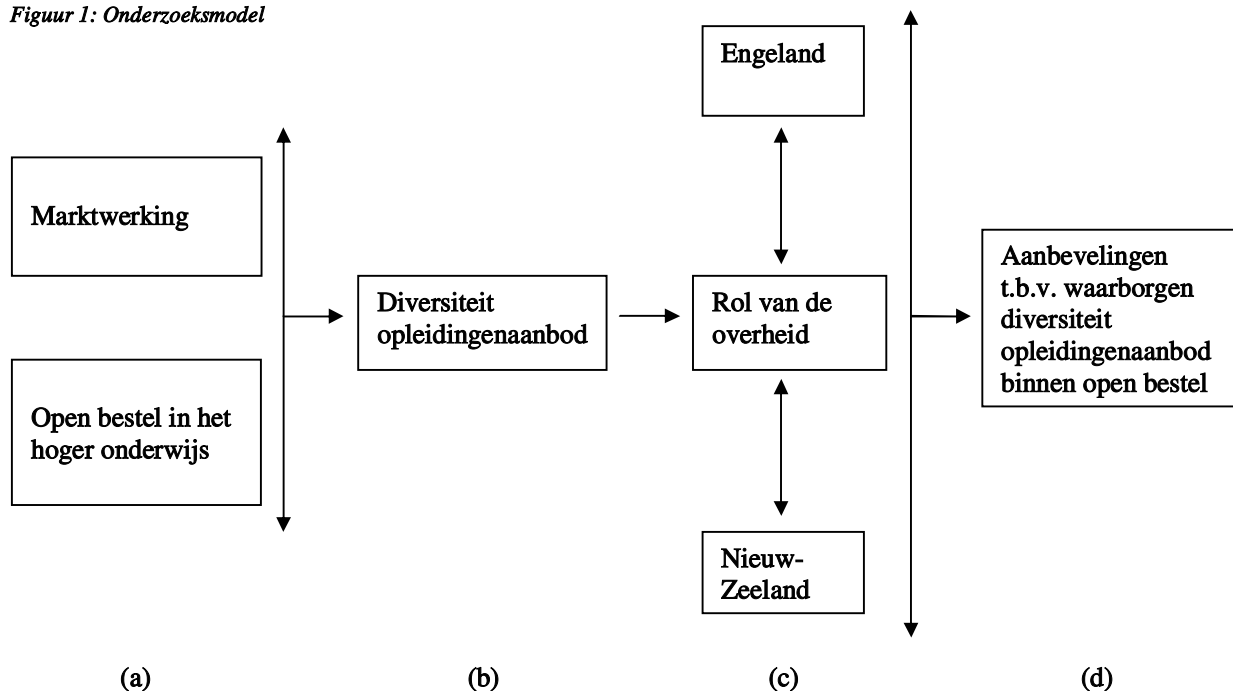
- (1) Wat is de rationale achter de invoering van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs?
- (2) Welke mogelijke gevolgen heeft een open bestel voor de diversiteit van het opleidingsaanbod in het Nederlandse hoger onderwijs?
- (3) Wat betekenen de uitkomsten van de voorgaande onderzoeksvragen voor de rol van de overheid en hoe is aan deze rol van de overheid in het buitenland invulling gegeven?

1.3 Onderzoeksmodel

De beantwoording van deze onderzoeksvragen geschiedt hoofdzakelijk op grond van een op theorie geënte literatuurstudie. Het theoretische perspectief dat hierbij gehanteerd wordt, betreft de economische theorie en de rol die de overheid speelt ter wille van de waarborging van publieke belangen. Vanuit het spanningsveld tussen overheid en markt wordt het centrale vraagstuk betreffende het waarborgen van de diversiteit van het opleidingsaanbod binnen een open bestel in het hoger onderwijs gezien.

De verschillende stappen die ondernomen worden ter beantwoording van de onderzoeksvragen, staan in onderstaande figuur in de vorm van een onderzoeksmodel gevisualiseerd. (a) Een analyse van de economische welvaartstheorie en de theorie van overheidsfalen levert inzichten op in het waarom van de invoering van marktwerking en het daaraan gerelateerde voorstel van een open bestel in het hoger onderwijs. (b) Deze inzichten bieden een solide ondergrond voor een bestudering van de gevolgen van de toegenomen marktwerking in een open bestel voor de diversiteit van het opleidingsaanbod in het Nederlandse hoger onderwijs. Een korte empirische analyse wordt uitgevoerd om inzicht te krijgen in de diversiteit van het huidige opleidingsaanbod in het Nederlandse hoger onderwijs. (c) Aan de hand van de theorie van marktfalen wordt onderzocht wat de betekenis van de voorgaande uitkomsten is voor de rol van de overheid. Ter inspiratie voor de invulling van deze rol van de overheid wordt gekeken hoe dit in andere landen, die zorg dragen voor het waarborgen van de diversiteit van het opleidingsaanbod, geregeld is. Engeland en Nieuw-Zeeland zijn de landen die in de analyse worden betrokken, omdat deze landen te boek staan als landen waar marktwerking in 'volle omvang' is geïntroduceerd in de publieke sector en daarom waardevolle inzichten kunnen verschaffen. (d) Een confrontatie tussen de resultaten voortkomend uit de analyse van de verschillende landen en de inzichten vergaard op het gebied van markt en overheid, leidt tot aanbevelingen voor het ontwerp van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs waarbinnen de diversiteit van het opleidingsaanbod gewaarborgd wordt.

Figuur 1: Onderzoeksmodel



1.4 Opbouw van de studie

De opbouw van dit onderzoek volgt de onderzoeksvragen en mondt uiteindelijk uit in een hoofdstuk waarin de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord wordt.

De basis voor dit onderzoek wordt in hoofdstuk 2 gelegd door de beweegredenen van de invoering van marktwerking en het daaraan verwante voorstel van een open bestel in het hoger onderwijs te doorgronden. Het tweede hoofdstuk geeft aldus antwoord op de eerste onderzoeksvraag. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de mogelijke gevolgen van de verhoogde marktwerking binnen een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs voor de diversiteit van het opleidingsaanbod. Hiermee wordt in hoofdstuk 3 antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag. Hoofdstuk 4 analyseert de consequenties van de voorgaande uitkomsten voor de rol van de overheid en bekijkt hoe hier in het

buitenland invulling aan gegeven is. Het vierde hoofdstuk behandelt derhalve de derde onderzoeksvraag.

Het vijfde en laatste hoofdstuk voegt de gegevens van de eerdere hoofdstukken samen, hetgeen uiteindelijk resulteert in aanbevelingen voor een ontwerp van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs waarbinnen de diversiteit van het opleidingsaanbod gewaarborgd wordt. Dit betekent dat in de conclusie van dit onderzoek de hoofdvraag ten slotte beantwoord is.

Hoofdstuk 2. Terugtrekkende overheid

Het voorstel van invoering van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs speelt tegen de achtergrond van een algemener beleidsstreven gericht op het bevorderen van marktwerking in uiteenlopende publieke sectoren van de samenleving.

Voor een goed begrip van de achtergronden van het onderhavige centrale vraagstuk wordt in dit hoofdstuk onderzocht wat de rationale is achter de invoering van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs. Dit wordt allereerst gedaan door in §2.1 de groeiende populariteit van marktwerking te begrijpen. De toelichting van het principe van marktwerking volgt in §2.2. Vervolgens wordt in §2.3 de marktwerking in het Nederlandse hoger onderwijs uiteengezet. Dit leidt in §2.4 tot de bespreking van het voorstel van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs. Ten slotte volgt in §2.5 de conclusie van dit hoofdstuk.

2.1 De groeiende populariteit van marktwerking

Vanaf de tweede helft van de vorige eeuw werd in Nederland, als elders, de verzorgingsstaat uitgebouwd. Het geloof in een door de overheid 'maakbare samenleving' groeide en in overeenstemming daarmee nam in alle maatschappelijke sectoren de overheidsbemoeienis toe. In de jaren tachtig kwam aan deze ontwikkelingen een einde (WRR, 2006, p. 21). Hierop volgde een heroriëntatie op de rol van de overheid en de accentverschuiving van overheid naar markt. Veel van de redenen die aan de groeiende populariteit van marktwerking ten grondslag liggen, hebben te maken met het feit dat de 'wereld verandert' en de overheid met traditionele sturing onvoldoende grip heeft. Dientengevolge heeft het marktdenken als ideologie sindsdien snel aan terrein gewonnen. De ideologie van de markt behelst 'de overtuiging dat de vrije markt en de marktwerking in zichzelf een goed allocatie- en besluitvormingsmechanisme vormen en dat zij (andere) politieke en morele stellingnamen overbodig maken of ten minste ondergeschikt' (Quarles van Ufford e.a., 1998, p. 10).

De belangrijkste reden voor de groeiende populariteit van marktwerking vormt de economische recessies en daarmee samenhangende problemen van publieke bekostiging van een sterk groeiende verzorgingsstaat (Boer, de, 2006, p. 329). Ten tijde van de economische recessie in de jaren tachtig was de 'algemene overtuiging' dat de publieke sector met een groeiend financieel probleem kampte: terwijl de uitgaven en uitkeringen stegen, daalden de inkomsten uit loonbelasting. Omdat traditionele beleidsinstrumenten tekort schoten om de 'crises' af te wenden, werd naast het doorvoeren van bezuinigingen naarstig op zoek gegaan naar andere instrumenten. De wereldwijde economische crisis van de jaren tachtig was voor veel landen aanleiding om te zoeken naar nieuwe oplossingen voor oude vraagstukken omtrent het produceren en verdelen van goederen en diensten met een publiek goed karakter.

De tweede reden waardoor de belangstelling voor marktwerking is toegenomen betreft de globalisering, internationalisering en Europeanisering. Het 'spel zonder grenzen' confronteert nationale overheden met nieuwe vragen. Hoeveel reiken de bevoegdheden van een nationale overheid als landsgrenzen vervagen of eenvoudig kunnen worden overschreden? Daarbij zijn nieuwe actoren op het toneel verschenen zoals de Wereldbank, de Wereldhandelsorganisatie (WTO), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Verenigde Naties, die mede hun stempel op de publieke besluitvoering drukken (Boer, de, 2006, p. 330). Binnen de EU doet zich een transnationale harmonisering voor van reguleringen, belastingen en sociaal beleid. Al deze ontwikkelingen dragen bij aan de onmacht van nationale overheden om middels haar traditionele sturingscapaciteiten de samenleving en economie te sturen. Daartegenover staat dat de wereldmarkt alsmaar aan belang toeneemt.

Een derde bron voor meer aandacht voor marktwerking kan worden toegeschreven aan teleurstellende prestaties van de overheid. De rol van de rijksoverheid is bescheidener geworden, althans in woord. Teleurstelling zegt in dit verband trouwens niet alleen iets over de (enigszins) beperkte sturingscapaciteiten van de overheid, maar ook iets over de hardnekkigheid van bepaalde

maatschappelijke problemen en over de torenhoge verwachtingen over de mogelijkheden van overheidssturing (Boer, de, 2006, p. 330). Toch overheerste de opvatting dat de teleurstellende prestaties vooral aan de overheid te wijten waren, omdat er bij de overheid onvoldoende prikkels zouden bestaan om goederen en diensten adequaat voort te brengen.

Dat inzicht heeft in de jaren tachtig geleid tot de formulering van de economische theorie van het overheidsfalen. Eén van de grondleggers ervan, de econoom Charles Wolf (1993), onderscheidt vier categorieën van overheidsfalen: organisatorische doelverschuiving (organisaties ontwikkelen gaandeweg andere doelstellingen dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn opgericht), bureaucratische inefficiëntie (kosten van verspilling en verkeerde bedrijfsvoering), nieuwe externe effecten van overheidsingrijpen (waardoor anderen dan de doelgroepen worden getroffen) en nieuwe ongelijkheden (verbonden aan privileges, machtsposities en middelenverdeling in de publieke sector). Deze vier categorieën van overheidsfalen worden veroorzaakt door de specifieke vraag- en aanbodstructuur in de publieke sector. In deze structuur ontbreekt een zogenoemd 'rationeel prijssysteem', die ervoor zorgt dat vraag en aanbod in evenwicht worden gebracht en tekorten of overschotten worden 'geruimd'. In de publieke sector is een dergelijk evenwichtsbevorderend mechanisme in onvoldoende mate aanwezig.

De vierde reden voor een toegenomen aandacht voor marktwerking is de opkomst van *New Public Management* (NPM) als een nieuwe organisatiebenadering voor de publieke dienstverlening. Publieke organisaties moeten volgens deze benadering op een meer bedrijfsmatige manier worden bestuurd en beheerd (Boer, de, 2006, p. 330). Hiermee werd de gedachte losgelaten dat publieke organisaties een specifieke cultuur bezitten. Dit bracht het uiteindelijke resultaat van een 'bestuurlijke revolutie' binnen de publieke sector teweeg.

Deze ontwikkelingen staan niet op zichzelf; ze gaan hand in hand en versterken elkaar. De toegenomen populariteit van marktwerking is hiermee in de grond van de zaak terug te voeren tot een gepercipieerd falen van de rijksoverheid in een sterk gewijzigde beleidscontext (Pierre en Peters, 2000, p. 50-68). Dit sterkte de overtuiging dat marktcoördinatie er toe zou leiden dat goederen en diensten met een publiek goed karakter op een betere wijze zouden worden voortgebracht, dan eerder via overheidscoördinatie het geval was. Met 'beter' kan bijvoorbeeld worden gedacht aan efficiënter, klantvriendelijker en innovatiever. Het uiteindelijke resultaat van de genoemde ontwikkelingen is geweest dat marktwerking in uiteenlopende publieke sectoren van de samenleving een grotere rol is toegekend.

2.2 Het principe van marktwerking

Over de wijze waarop marktwerking bij maatschappelijke verschijnselen tot coördinatie kan leiden en over de omstandigheden en voorwaarden waaronder dit kan, gaat de welvaartstheorie. De theorie is geworteld in het werk van Adam Smith (1776). De hier volgende beschrijving van marktwerking als coördinatiemechanisme voor het tot stand brengen en van goederen en diensten volgt deze theorie.

In de economie beschouwt men de markt meestal als een theoretische constructie. De 'markt' is de plaats waar vraag en aanbod van goederen en diensten elkaar ontmoeten. Transacties vinden plaats als vrager en aanbieder tot een akkoord zijn gekomen over welk goed tegen welke prijs wordt geruild. De prijs bepaalt zodoende wat en hoeveel er geproduceerd gaat worden. Volgens het bekende model met verhoudingen tussen vraag en aanbod, stijgen of dalen de prijzen. Aanpassingen van de prijs zorgen er zo voor dat het marktmechanisme evenwicht zoekt tussen vraag en aanbod. Concurrentie tussen verkopers bepaalt hoe er wordt geproduceerd. Degene die zo weinig mogelijk kosten maakt bij een zo hoog mogelijke prijs/kwaliteitverhouding heeft een voordeel op de markt. Zo biedt de concurrentie een prikkel om efficiënt te produceren (Waslander, 1998, p. 10).

Het prijsmechanisme vormt de koppeling tussen wat individuele mensen willen en wat een samenleving als geheel produceert. Iedereen bepaalt voor zichzelf tegen welke prijs men welk product koopt. Zo bepaalt men gezamenlijk voor wie er geproduceerd wordt, zonder een beroep te doen op

tradities of hogere instanties. Het wonderlijke van het marktmechanisme is dat er steeds op grond van een systeem van prikkels een evenwicht wordt gezocht, dat zonder ingrijpen van buitenaf tot een optimale interactie van individuen, groepen en organisaties leidt (Waslander, 1999, p. 10). Hierdoor is het marktmechanisme uiterst dynamisch en kunnen vraag en aanbod in allerlei omstandigheden op elkaar worden afgestemd. Dit resulteert in principe in een collectief gewenste uitkomst: een optimale productie en verdeling van goederen en diensten. Dit bracht Adam Smith tot zijn beroemd geworden lofzang op de ‘onzichtbare hand van de markt’. De markt, aldus beschreven, lijkt een aantrekkelijk perspectief te bieden, zeker in omstandigheden waarin de overheidscoördinatie niet oplevert wat ervan verwacht wordt.

De markt moet bepaalde kenmerken bezitten om tot zo’n optimale uitkomst te komen. Meer economisch geformuleerd: om bij marktuitskomsten een maximale efficiëntie te kunnen realiseren moeten bepaalde condities vervuld zijn (Onderwijsraad, 2001a, p. 18). Zijn deze voorwaarden niet vervuld, dan is de markt onvolkomen en kan niet van optimale marktwerking sprake zijn. Deze voorwaarden, ofwel de kenmerken die een ‘echte’ of ‘volkomen’ markt dienen te bezitten, zijn de volgende (zie figuur 2.1).

Aanname is dat bij de levering en aanschaf van goederen en diensten, producenten hun winst trachten te maximaliseren en consumenten hun nut of welvaart (nutsmaximalisatie). Voorwaarden aan de aanbodkant van de markt zijn vervolgens dat producenten vrij tot de markt kunnen toetreden en dat er sprake is van volledige concurrentie: voldoende producenten die onder gelijke voorwaarden op de markt opereren. Producenten moeten verder zelf hun product en de kwaliteit van dit product kunnen bepalen en zelf kunnen beslissen over de inzet van productiemiddelen. Zij moeten ook vrij zijn om individueel de prijs van het product vast te kunnen stellen. De aanwezige concurrentie zal hen er in die omstandigheden toe brengen een adequate prijs-/kwaliteitverhouding aan te houden (Onderwijsraad, 2001a, p. 18). Aan de vraagkant van de markt zijn de volgende voorwaarden te benoemen: consumenten moeten vrij zijn om product en producent te kiezen en te bepalen of en, zo ja, tegen welke prijs zij dit product zullen aanschaffen. Zij moeten adequate informatie hebben over de prijs-/kwaliteitverhouding van producten. Tot slot moet consumenten direct, dus niet via de belastingen, én kostendekkend voor het product betalen.

Als de hier genoemde voorwaarden vervuld zijn, zullen gebruikers en aanbieders tot beslissingen over hun vraag respectievelijk aanbod komen die tot de meest doelmatige productie en verdeling van goederen leidt. Deze optimale situatie heet in economische termen: ‘Pareto-efficiënt’. Er is sprake van evenwicht in de zin dat geen andere uitkomst mogelijk is waarbij het nut, oftewel de welvaart van minimaal één individu stijgt zonder dat iemand anders er op achteruit gaat.

Figuur 2.1: Kenmerken van een volkomen markt

Vier vrijheden voor aanbieders	Vier vrijheden voor gebruikers
Vrije, gelijke toetredingsmogelijkheden	Vrije keus voor een producent
Vrije productbepaling/-specificatie	Vrije productkeus
Vrije inzet van productiemiddelen	Adequate informatie over prijs/kwaliteit
Vrije prijsstelling	Directe en kostdekkende betaling

Bron: Onderwijsraad (2001a, p. 41)

2.3 Marktwerving in het Nederlandse hoger onderwijs

Het algemene overheidsstreven gericht op het vergroten van de rol van marktwerving, raakt ook het hoger onderwijs. In het kielzog van bovenstaande ontwikkelingen komen er in de jaren tachtig voorstellen om meer marktwerving in het hoger onderwijs te introduceren. Er wordt nagedacht hoe de marktwerving kan worden vergroot. Hierbij zij aangetekend dat niet alle voorstellen ook

daadwerkelijk zijn doorgevoerd. Dit nuanceert het beeld dat er uitsluitend marktgerichte hervormingen zijn geïnitieerd. Een aantal beleidsvoorstellen heeft echter wel dit marktgeoriënteerde karakter gehad.

De overheid betaalt een aanzienlijk deel van de onderwijskosten en vaardigt een tal aan regels en verordeningen uit met betrekking tot diploma's, financiering, toegang, kwaliteit, institutioneel bestuur, personeelszaken en andere zaken. Het hoger onderwijssysteem lijkt ondanks deze inspanningen nog steeds niet aan de verwachtingen van vele burgers, met name studenten, hun ouders en private bedrijven, te beantwoorden (Jongbloed, 2003a, p. 113). Er wordt voortdurend aangehaald dat het regelgevend kader en het planning- en controlesysteem waarin de aanbieders van onderwijs opereren, nog altijd niet voldoende kwaliteit, prestaties en innovatief gedrag belonen (Waslander, 1999, p. 7). Net als in andere publieke sectoren wordt daarom in het hoger onderwijs meer marktwerking ingevoerd om problemen binnen het bestel op te lossen.

Vanaf midden jaren tachtig wordt de doelstelling van meer marktwerking in het hoger onderwijs geleidelijk aan als intentie verwoord in verscheidene beleidsnota's, memories van toelichting bij rijksbegrotingen, beleidsbrieven en openbare uitspraken van bewindslieden voor hoger onderwijs. Weliswaar is marktwerking in het hoger onderwijs niet wezenlijk nieuw: de concurrentie om de student is van alle tijden en studenten kunnen van oudsher tussen scholen kiezen. Maar het marktwerkingsoffensief dat sindsdien wordt ingezet, richt zich op meer dan deze traditionele concurrentie (Onderwijsraad, 2001b, p. 16). Het hoger onderwijs moet duidelijker de kenmerken van een 'volkomen' markt krijgen: meer concurrerend onderwijsaanbod, gevarieerder keuzemogelijkheden voor deelnemers, een intensievere betrokkenheid bij en vergroting van de invloed van de onderwijsconsumenten op het aanbod, een grote ruimte voor prijsvorming, meer transparantie via informatie over de prijs/kwaliteitverhouding van concurrerend onderwijsaanbod enzovoorts. Het onderwijsbeleid rondom marktwerking van de afgelopen jaren loopt daartoe in essentie langs twee lijnen: een financiële lijn enerzijds en anderzijds een reguleringslijn.

Op verschillende manieren wordt door middel van financiële ingrepen marktwerking in het hoger onderwijs bevorderd (Onderwijsraad, 2001b, p. 16). In de eerste plaats vraagt de overheid van de onderwijsdeelnemer een ruimere eigen bijdrage door (regelmatig) het collegegeld (mondjesmaat) te verhogen. Ten tweede wordt de overheidsbekostiging van onderwijsinstellingen teruggebracht en zijn de mogelijkheden voor de onderwijsinstellingen vergroot om alternatieve financieringsbronnen naast de reguliere bekostiging aan te boren. In de derde plaats vindt voor onderwijsinstellingen een verandering van financieel management plaats, met een overgang van het declaratiestelsel naar lump sum-bekostiging. Hierdoor krijgen instellingen meer financiële beslissingsruimte. Daarbij wordt voor een deel van het onderwijs outputfinanciering geïntroduceerd. Ten slotte wordt een (gedeeltelijke) transitie van aanbod- naar vraagfinanciering overwogen.

Bij de eerste drie genoemde ontwikkelingen staat een bezuinigingsdoelstelling voorop. De veranderingen in financieel management voor instellingen hebben te maken met het streven naar autonomievergroting van hoger onderwijsinstellingen, maar ze passen ook in een op de markt geïnspireerd streven naar bedrijfsmatiger en daarmee, naar verondersteld wordt, effectiever georganiseerd onderwijs. Ook de laatstgenoemde ontwikkeling, vraagfinanciering, past bij marktdenken: het gaat erom de positie van de onderwijsconsument ten opzichte van de aanbieders, de instellingen, te versterken.

Voor de tweede lijn in het onderwijsbeleid ten aanzien van marktwerking is regulering of beter gezegd, deregulering het aangrijpingspunt (Onderwijsraad, 2001b, p. 16). Deregulering geldt in het onderwijs in eerste instantie als doel op zich om de regeldichtheid te laten afnemen (Ministerie van BZK, 2003). Deregulering wordt geleidelijk aan ook aan marktwerking gekoppeld: het bevorderen van marktwerking door meer autonomie voor hoger onderwijsinstellingen. Het beleid op dit punt en de rationale waarop dit beleid gebaseerd is, zijn geleidelijk uitgewerkt. Inmiddels is daarmee een keten van oorzakelijk aan elkaar geschakelde elementen geconstrueerd, die loopt van 'deregulering', het begin van de keten, tot 'kwaliteit', het eindresultaat. Belangrijke elementen die de keten compleet

maken, zijn: 'beleidsruime voor hoger onderwijsinstellingen', 'marktoriëntatie', 'publiek ondernemerschap', 'profilering' en 'concurrentie' (Onderwijsraad, 2001b, p. 29).

Het aanvangspunt van deze ontwikkeling ligt bij een aantal onderwijsbeleidsnota's uit de jaren tachtig, waarin voornemens worden geuit met betrekking tot het eerste element in de keten: deregulering. Deregulering moet leiden tot vergroting van de beleidsruimte voor hoger onderwijsinstellingen; het tweede element in de keten. Marktwerving als streven voor het onderwijs is op dat moment nog nauwelijks in beeld, zij het dat een pril begin van de redenering omtrent de relatie tussen deregulering, marktwerving en onderwijskwaliteit te vinden is in de nota *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (HOAK) uit 1985. Deze nota legt een link van deregulering naar autonomie en beleidsruimte voor instellingen, maar koppelt ook beleidsruimte aan profilering en vervolgens aan marktoriëntatie om zodoende het eindresultaat van meer kwaliteit in het hoger onderwijs te bewerkstelligen.

Geruime tijd later, tijdens het Kamerdebat over de Rijksbegroting 2000, komt het tot een omschrijving van 'marktwerving in het onderwijs'. Minister Hermans (TK 1999/2000, 26800 VII, nr. 6, p. 15) definieert dit als volgt: 'Marktwerving is in concurrentie met andere aanbieders inspelen op de behoefte van de samenleving. (...) Goede marktwerving is wanneer op kwaliteit wordt geconcentreerd'. Verder wordt gesteld: 'Marktwerving houdt (...) de gevestigde aanbieders scherp en kan vernieuwing bevorderen' (Rijksbegroting 2000, p. 14). In de Rijksbegroting 2001 (p. 6) wordt de laatste schakel in de redenering 'kwaliteit' nader ingevuld. 'Het accent kan nu komen te liggen op de uitbouw in de diepte, dat wil zeggen in de verruiming van de mogelijkheden rekening te houden met een grote en groeiende diversiteit aan behoeften en een differentiatie in het aanbod. (...) Dat is kiezen voor kwaliteit.'

Samengevat is de beleidstheorie omtrent deregulering als volgt te formuleren: 'Deregulering leidt tot een vergroting van de beleidsruimte voor onderwijsinstellingen, die het hen mogelijk maakt zich te profileren en zo de concurrentie met andere aanbieders aan te gaan. In de mate dat zij zich daarbij op de markt oriënteren en inspelen op de daar geconstateerde diversiteit aan behoeften en op de noodzakelijke maatschappelijke innovatie, komt kwaliteit tot stand' (Onderwijsraad, 2001b, p. 17).

In §2.2 zijn de kenmerken van een 'echte' of 'volkomen' markt aangegeven. In essentie gaat het daarbij om twee zaken: vrije concurrentie aan de aanbodkant respectievelijk vrije keus aan de vraagkant van de markt. Eén van de kernvragen is in hoeverre de markt van het Nederlandse hoger onderwijs, na het door de overheid gevoerde marktwervingsbeleid van de afgelopen jaren, aan deze marktcondities van een 'volkomen' markt voldoet (de andere kernvraag is of de natuurlijk of het de gewenste effecten sorteert). De beantwoording van deze vraag (zie figuur 2.2) blijft tot op zekere hoogte een subjectieve exercitie.

De aanbodkant van de markt van het hoger onderwijs kent een bekostigingsstelsel met bijbehorende bekostigingsvoorwaarden, vastgelegd in de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW), die een scheidslijn markeert tussen publiek bekostigde aanbieders aan de ene kant en aangewezen, maar niet publiek bekostigde aanbieders, aan de andere kant. Dit verhindert het bestaan van vrije, gelijke toetredingsmogelijkheden tot de hoger onderwijsmarkt. Aanbodrestricties waaronder de accreditatie en macrodoelmatigheidstoets (zie §3.1) beperken de vrijheid van onderwijsaanbieders betreffende de bepaling en specificatie van hun product. Wanneer instellingen aan deze aanbodrestricties hebben voldaan, beschikken ze echter nog over enige vrijheid met betrekking tot productbepaling- en specificatie. Dit beperkt zich niet alleen tot de inhoud en doelstelling van hun studieprogramma's, maar strekt zich ook uit tot de methode van lesgeven, de keuze tussen voltijd, deeltijd of duale studies, het verlenen van extra faciliteiten en het aanbieden van een verhoogde flexibiliteit in de keuze voor een specialisatierichting (Jongbloed, 2003a, p. 118). De laatste jaren heeft de overheid de ruimte voor onderwijsaanbieders vergroot om studenten te selecteren. Naast het bestaan van de *numerus fixus* hebben enkele instellingen de mogelijkheid gekregen om zogenaamde 'excellente tracks' of 'University Colleges' op te zetten voor geselecteerde studenten die de beste van hun klas zijn en die geslaagd zijn voor de toelatingstoets van de betreffende instelling. Daarnaast kunnen de instellingen zelf onderhandelen met hun werknemers over zaken als

salarisverhogingen en secundaire arbeidsvoorwaarden. Verder zijn de instellingsbesturen vermogensrechtelijk zelfstandig en zijn ze redelijk vrij in de wijze waarop ze de reguliere bekostiging dan wel extra inkomsten inzetten (Jongbloed, 2003a, p. 121). Desondanks gelden er voor hoger onderwijsinstellingen nog een behoorlijk aantal regels met betrekking tot de inzet van productiemiddelen. Zo blijven de mogelijkheden van selectie en salarisdifferentiatie beperkt. Hieruit volgt dat de hoger onderwijsinstellingen een geringe mate van vrijheid hebben inzake de inzet van hun productiemiddelen studenten, personeel en financiën. Instellingen in het regulier bekostigd onderwijs kunnen de prijs voor hun onderwijsaanbod niet zelf bepalen. De overheid stelt namelijk voor al deze onderwijsaanbieders het uniforme wettelijk collegegeld vast.

Aan de vraagkant van de hoger onderwijsmarkt hebben de consumenten een redelijke grote mate van vrijheid ten aanzien van de keuze voor een producent, gegeven dat ze over de juiste kwalificaties beschikken. Deze vooropleidingseisen worden naast de overheid ook gedeeltelijk door de instelling zelf bepaald. Onderwijsaanbieders kunnen vanzelfsprekend niet aan elke vraag voldoen en bieden in plaats daarvan een keuze aan tussen enkele meer of minder 'gestandaardiseerde' producten. Sommige instellingen geven hun studenten echter meer ruimte om te kiezen tussen specialisaties, ondersteunende faciliteiten en geïndividualiseerde opties zoals het combineren van leren en werk en zorg voor een gezin (Jongbloed, 2003a, p. 124). Gebruikers van hoger onderwijs bezitten daardoor een beperkte vrijheid wat betreft hun productkeuze. Studenten zijn lang niet altijd goed geïnformeerd over de inhoud en kwaliteit van een studieprogramma. Ook als er betrouwbare informatie beschikbaar is, is het nog de vraag of het voldoende toegankelijk is (Jongbloed, 2003a, p. 125). Dit betekent dat de gebruikers van hoger onderwijs over niet geheel adequate informatie beschikken inzake de prijs/kwaliteitverhouding van het onderwijsaanbod. Middels de publieke bekostiging subsidieert de overheid het regulier bekostigd hoger onderwijs. De prijs die studenten voor hun opleiding betalen (het uniform wettelijk collegegeld) bezit derhalve geen relatie met de kosten van het aanbieden van die dienst, waardoor er geen sprake is van een directe en kostendeekkende betaling door de onderwijsgebruikers.

Figuur 2.2: De mate waarin de marktcondities in het Nederlandse hoger onderwijs zijn vervuld

Voor aanbieder	Vier vrijheden voor gebruikers
Vrije, gelijke toetredingsmogelijkheden	–
Vrije productbepaling/-specificatie	+/-
Vrije inzet van productiemiddelen	+/-
Vrije prijsstelling	–
Vrije keus voor een producent	+
Vrije productkeus	+/-
Adequate informatie over prijs/kwaliteit	+/-
Directe en kostdekkende betalingen	–

Legenda: – bijna niet, +/- een beetje, + veel; Gebaseerd op bron: Jongbloed (2003a, p. 128)

Uit bovenstaande figuur blijkt dat in de markt van het hoger onderwijs een flink aantal marktcondities aanwezig zijn. Toch is er nog ruimte voor 'verbetering'. Dit geldt ook voor die gebieden waar de marktcondities reeds in een hoge mate vervuld zijn. Diverse nota's, beleidsbrieven en memories doen met enige regelmaat voorstellen voor specifieke maatregelen of instrumenten, die de beoogde marktwerking moeten optimaliseren: output-gerelateerde indicatoren als maatstaf voor kwaliteit van een onderwijsinstelling (Ministerie van OCW, 1988), gidsen en kwaliteitskaarten om de transparantie van de markt voor onderwijsvrager te vergroten (Rijksbegroting 2000), vouchers (Rijksbegroting

2000; Ministerie van OCW, 1999), meer aanbieders en de privatisering van geldstromen (Ministerie van OCW, 1999; Ministerie van OCW, 2000; Rijksbegroting 2001).

Voorstanders van marktwerking zijn de mening toegedaan, dat de markt van het hoger onderwijs nog niet op een optimale wijze functioneert en dat verdere stappen ondernomen dienen te worden om de efficiëntie en effectiviteit te verhogen. Vanaf dit punt richt het onderhavige onderzoek zich op één van de ideeën die in het kader hiervan is opgesteld, namelijk het idee van invoering van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs.

2.4 Een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs

Een prominente beleidsoptie voor het bevorderen van marktwerking in het hoger onderwijs is om toetreding tot het publieke bekostigingsstelsel te vereenvoudigen. Dit wordt zoals in figuur 2.2 is aangegeven nog steeds gezien als één van knelpunten om tot een ‘perfecte’ hoger onderwijsmarkt te komen. Het huidige bekostigingsstelsel markeert, zoals gezegd, een scheidslijn tussen publieke bekostigde onderwijsinstellingen aan de ene kant en aangewezen, maar niet-publiek bekostigde, onderwijsinstellingen aan de andere kant (zie §3.1). Deze scheidslijn wordt in toenemende mate bekritiseerd door voorstanders van marktwerking inclusief enkele vertegenwoordigers van de private instellingen. De laatstgenoemden beargumenteren dat het onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen moeilijk te rechtvaardigen is in het geval er geen waarneembare (kwaliteits)verschillen bestaan tussen de diensten die worden aangeboden door de publiek gefinancierde instellingen en door hun niet-gefinancierde private tegenhangers (CPB, 2004, p. 26).

Het als het ware open gooien van het huidige bekostigingsstelsel zorgt ervoor dat private aanbieders, onder bepaalde voorwaarden, in aanmerking komen voor publieke bekostiging. In beleidstermen spreekt men van de introductie van een open bestel. De definitie van een open bestel is: een stelsel waarin voor alle aanbieders van hoger onderwijs gelijke voorwaarden gelden voor toetreding tot en het opereren op de gereguleerde, publiek gefinancierde markt van hoger onderwijs (Ministerie van Financiën, 2004, p. 11). Er moet sprake zijn van een gelijk speelveld (een ‘*level playing field*’). Met de invoering van een open bestel ontstaan dientengevolge meer vrije, gelijke toetredingsmogelijkheden op de markt van het hoger onderwijs. Dit betekent dat recht wordt gedaan aan de eerste marktconditie voor de onderwijsaanbieders. In lijn met het in dit hoofdstuk besproken streven naar de bevordering van marktwerking, zal het in geval van een open bestel echter niet bij deze ene marktconditie kunnen blijven.

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. Een open bestel bestaat daartoe uit drie kernelementen: toetreding, accreditatie en bekostiging (CPB, 2004, p. 31). De mogelijkheid tot toetreding is het cruciale verschil met het huidige bestel. Toetreding blijft dan immers niet meer gelimiteerd tot de huidige bekostigde instellingen. In een open bestel kunnen, evenals in het huidige bestel, eisen gesteld worden aan de minimumkwaliteit van een opleiding, in de vorm van accreditatie (zie §3.1). Verdere aanbodrestricties zoals de macrodoelmatigheidstoets (zie §3.1) zijn volgens de voorstanders van marktwerking niet verenigbaar met een open bestel, omdat het de concurrentie tussen instellingen beperkt (Ministerie van Financiën, 2004, p. 32). In samenhang met de totstandkoming van vrije, gelijke toetredingsmogelijkheden wordt in §3.2 besproken welke aanpassingen het huidige Nederlandse bestel hiervoor zouden dienen te ondergaan. Deze aanpassingen zullen tot gevolg hebben dat in hogere mate aan de marktconditie ‘vrije productbepaling/-specificatie’ voor onderwijsaanbieders wordt voldaan. In een open bestel ligt het volgens de aanhangers van marktwerking voor de hand om de bekostiging geheel te laten afhangen van het aantal deelnemers aan de opleidingen van een onderwijsinstelling, een zogenaamde studentvolgende bekostiging. 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 het aantal deelnemers aan de opleidingen van de instelling (CPB, 2004, p. 31).

Vanuit de eerder besproken voordelen van marktwerking bezien, kan een open bestel een positieve invloed hebben op de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijsbestel. In een hoger onderwijsmarkt waar nieuwe aanbieders kunnen toetreden, zullen meer aanbieders meer concurreren om de gunst van de deelnemer of student. Het is plausibel dat bestaande aanbieders scherp zullen letten op nieuwe aanbieders, zowel wat prijs als kwaliteit betreft. Zij kunnen hun aantrekkelijkheid vergroten door bijvoorbeeld meer maatwerk te leveren in opleidingen of de studeerbaarheid verder te vergroten. Dit zal de mate waarin aan de marktconditie 'vrije productiekeus' wordt voldaan verder toenemen. Door nieuwe niches aan te boren, kunnen instellingen marktaandeel veroveren of juist behouden. Deze kwaliteitsimpulsen vergroten de doelmatigheid: meer kwaliteit voor hetzelfde publieke macrobudget. Meer maatwerk, nieuwe onderwijsmethoden, meer autonomie en flexibiliteit van instellingen en betere kwaliteitszorgsystemen bieden perspectief op een hoger rendement van het hoger onderwijs en een betere aansluiting van opleidingen op de arbeidsmarkt (Ministerie van Financiën, 2004, p. 25-26). Bovendien wordt verondersteld dat studenten bewuster zullen kiezen voor een opleiding en bereid zijn hogere private bijdragen te betalen op grond van aangeboden kwaliteit (in combinatie met het profijtbeginnsel).

In het voorgaande is aangegeven wat de voordelen van een open bestel kunnen zijn. Tevens kunnen er nadelige effecten optreden. Ook deze mogelijke nadelen van een open bestel bij het waarborgen van de publieke belangen van onderwijs kunnen op voorhand worden verkend. Wil men deze nadelen ondervangen dan dient men zich af te vragen welke dit zijn en hoe zij kunnen worden voorkomen. Als de mogelijke nadelen van een open bestel samenhangen met marktfalen, dan rechtvaardigt dit overheidsoptreden (zie hoofdstuk 4). Bovenvermelde voordelen van de verhoogde marktwerking worden niet in alle omstandigheden bereikt. 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. In een open bestel bestaat het risico dat instellingen, door de informatieachterstand van studenten en ouders, minder aandacht besteden aan zaken die minder goed waarneembaar en meetbaar zijn. Dat zou ondervangen kunnen worden als de onderwijsinspectie of een private partij ('makelaar') deelnemers informeert door de minder meetbare aspecten van onderwijskwaliteit expliciet op zou nemen in de accreditatie. (Het is trouwens de vraag of de minder meetbare aspecten in het huidige stelsel beter gewaarborgd worden). Dit zal de mate waarin de marktconditie 'adequate informatie over prijs/kwaliteit' vervuld is verder kunnen verhogen. De keerzijde is natuurlijk wel dat er kosten aan zijn verbonden. De concurrentie om de student binnen een open bestel kan ook een prikkel geven tot strategisch en opportuun gedrag, zoals het maken van onderlinge afspraken (CPB, 2004, p. 38). Net als in andere markten is daarom toezicht door een mededingingsautoriteit gewenst ten einde misbruik van macht of monopolievorming te voorkomen. Een dergelijke autoriteit kan tevens erop toezien dat 'het spel volgens de regels' wordt gespeeld. Een ander nadeel is dat meer beroep zal worden gedaan op de publieke financiering. Omdat een open bestel niet noodzakelijkerwijs leidt tot een verhoging van het budget, kan de beheersbaarheid van de publieke uitgaven voor onderwijs in gevaar komen. De afgrenzing van de bekostiging is derhalve van groot belang voor de aanspraken op publieke bekostiging. Omdat de afbakening van publieke financiering in een open bestel met studentvolgende bekostiging niet meer via instellingen loopt (zie §3.1), maar via de deelnemer, past hierbij een afbakening die aansluit bij de karakteristieken van de onderwijsdeelnemer zoals leeftijd, duur en nationaliteit (Ministerie van Financiën, 2004, p. 18). Ook het bewaken van de toegankelijkheid is, naast de kwaliteit, doelmatigheid en beheersbaarheid, van grote waarde bij het borgen van de publieke belangen van onderwijs. Met name de geografische toegankelijkheid kan onder invloed van marktwerking in gevaar komen als instellingen zich gaan vestigen in de dichtstbevolkte gebieden. Voor minder mobiele studenten zou de overheid hier een financiële vergoeding tegenover kunnen zetten.

Een ander mogelijk nadeel van een open bestel in het hoger onderwijs is, ten slotte, de bedreiging van de diversiteit van het opleidingsaanbod. Onder de veronderstelling van toenemende concurrentie in een open bestel kan het zijn dat aanbieders zich nog meer dan voorheen richten op de rendabele opleidingen (met een koopkrachtige vraag). Dit kan tot gevolg hebben dat de mogelijkheden tot kruissubsidies van rendabele opleidingen ('melkkoeien') naar onrendabele opleidingen minder worden. Dit brengt kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde (zie §3.4),

bijvoorbeeld kleine letteren en bèta en technische opleidingen, in gevaar. Het bestaan van deze opleidingen is van belang voor het waarborgen van de diversiteit van het opleidingsaanbod. Het onderwijsaanbod zou met andere woorden kunnen verschrallen. Vanwege het belang dat aan een divers opleidingsaanbod wordt gehecht, vormt het een belangrijk vraagstuk in het ontwerp van een open bestel in het hoger onderwijs. Het vervolg van dit onderzoek richt zich expliciet op dit mogelijke probleem van invoering van een open bestel.

2.5 Conclusie

De overtuiging dat marktwerking bepaalde goederen en diensten met een publiek goed karakter op een adequatere wijze voortbrengt dan overheidscoördinatie heeft vanaf de jaren tachtig snel aan terrein gewonnen. Deze bloei van de marktideologie is in de grond van de zaak terug te voeren tot een gepercipieerd falen van de rijksoverheid in een sterk gewijzigde beleidscontext. Dit heeft geresulteerd in een algemeen beleidsstreven gericht op het bevorderen van marktwerking in uiteenlopende publieke sectoren van de samenleving. De ideologische verschuiving in de richting van de markt heeft ook zijn uitwerking op het hoger onderwijs. Het onderwijsbeleid rondom marktwerking van de afgelopen jaren heeft tot nu toe niet het gewenste resultaat gehad: de voorstanders van marktwerking zijn van mening dat de markt van het hoger onderwijs nog niet op een optimale wijze functioneert en dat verdere stappen ondernomen dienen te worden om de efficiëntie en effectiviteit te verhogen.

Een prominente beleidsoptie voor het bevorderen van marktwerking in het hoger onderwijs is om toetreding tot het publieke bekostigingsstelsel te vereenvoudigen, het zogenaamde 'open bestel'. Een open bestel kan een positieve invloed hebben op de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijsbestel als gevolg van meer prikkels om te concurreren. Naast positieve effecten kunnen er ook ongewenste effecten optreden bij invoering van een open bestel. Eén van de mogelijke negatieve effecten heeft betrekking op de bedreiging van de diversiteit van het opleidingsaanbod. Dit maakt het van belang te onderzoeken hoe de diversiteit van het opleidingsaanbod binnen een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs kan worden gewaarborgd. In het volgende hoofdstuk worden de mogelijke gevolgen van de invoering van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs op de diversiteit van het opleidingsaanbod nader verkend.

Hoofdstuk 3. Diversiteit van het opleidingsaanbod

Diversiteit in het hoger onderwijs wordt beschouwd als een groot goed. Vandaar dat de diversiteit van het opleidingsaanbod een belangrijk beleidspunt vormt in de (her)structurering van het huidige hoger onderwijsbestel, ook wanneer het gaat over een open bestel in het hoger onderwijs.

In dit hoofdstuk wordt daarom onderzocht welke mogelijke gevolgen een open bestel heeft voor de diversiteit van het opleidingsaanbod in het Nederlandse hoger onderwijs. Eerst worden in §3.1 de eigenschappen van het huidige Nederlandse bestel uiteengezet. Op basis hiervan volgt in §3.2 de bespreking van de mogelijke manieren om het huidige bestel opener te maken. Diversiteit is onderwerp van bespreking in §3.3. Vervolgens wordt in §3.4 toelichting gegeven over kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde. Dit leidt in §3.5 tot een empirische analyse van de diversiteit van het huidige opleidingsaanbod in het Nederlandse hoger onderwijs. Daaropvolgend wordt in §3.6 onderzocht wat de mogelijke gevolgen zijn van een open bestel voor de diversiteit van het opleidingsaanbod in het Nederlandse hoger onderwijs. Ten slotte volgt in §3.7 de conclusie van dit hoofdstuk.

3.1 Het huidige bestel

Het aanbieden van hoger onderwijs is in Nederland in principe vrij. Dit betekent dat ieder natuurlijk persoon en ieder rechtspersoon op elk moment en op elke plaats een vorm van onderwijs mag verzorgen. Bij het merendeel van het aanbod heeft de rijksoverheid echter een nadrukkelijke bemoeienis. De achtergrond daarvan is enerzijds dat de overheid het hoger onderwijs als publiek belang aanmerkt (WRR, 2000, p. 19) en zich daarom nadrukkelijk met het hoger onderwijs bezig houdt. Anderzijds speelt hierbij een rol dat in ons land in een sterke mate waarde wordt gehecht aan diploma's. Diploma's die door de overheid zijn erkend, hebben een grote maatschappelijke waarde ('civiel effect') (Onderwijsraad, 2004, p. 16). De bekostiging of aanwijzing van een instelling en bijbehorende regelgeving zijn, door de verschillende rechten die eraan verbonden zijn, de beproefde middelen van overheidswege om het onderwijsaanbod te sturen. In de procedure die instellingen op grond van de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) dienen te doorlopen, gelden kwaliteit en macrodoelmatigheid als de belangrijkste eisen (Onderwijsraad, 2004, p. 17-18).

De eis van kwaliteit geldt voor alle instellingen die door de overheid erkende diploma's met bijbehorende titulatuur willen kunnen afgeven en voor het toekennen van studiefinanciering aan studenten. Een voldoende kwaliteit is tevens, zij het niet de enige, voorwaarde voor bekostiging. Erkenning van de kwaliteit van opleidingen vindt plaats door middel van accreditatie door het Nederlands Vlaamse Accreditatie Orgaan (NVAO). Deze organisatie heeft, vanwege het belang van een onafhankelijke werkwijze, de status van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo): het voert een overheidstaak uit, maar valt niet onder direct gezag van een minister (NVAO, 2008). Daarmee is de NVAO een zogenaamde *arm's length* organisatie te noemen. Een accreditatie wordt door de NVAO voor een periode van zes jaar verleend indien de opleiding een voldoende behaalt op alle volgende zes minimale kwaliteitseisen: doelstelling opleiding, programma, inzet van personeel, voorzieningen, interne kwaliteitszorg en resultaten (NVAO, 2003a, p. 3). Na afloop van deze geldigheids termijn van zes jaar dient een nieuwe accreditatie te worden aangevraagd. Naast accreditatie zijn ook andere manieren van kwaliteitsborging van belang (zie §3.4). In het verlengde van de accreditatie ligt de toets nieuwe opleidingen, die betrekking heeft op de beoordeling van nieuwe opleidingen. De NVAO toetst de potentiële kwaliteit van de nieuwe opleidingen op grond van dezelfde minimale kwaliteitseisen als voor het verkrijgen van een accreditatie. Aangezien bij nieuwe opleidingen uiteraard nog niet naar behaalde resultaten kan worden gekeken, worden in de plaats daarvan de condities voor continuïteit beoordeeld (NVAO, 2003b, p. 5). Een positieve toetsing van een nieuwe opleiding komt neer op dezelfde status als de accreditatie van een bestaande opleiding en kent bovendien eenzelfde geldigheids termijn. Na verloop van deze termijn van zes jaar moet de opleiding, als reeds bestaande opleiding, een accreditatie bemachtigen.

De eis van macrodoelmatigheid komt bovenop deze kwaliteitseis, wanneer aanbieders van opleidingen niet alleen erkende diploma's willen afgeven, maar opleidingen ook door de overheid willen laten bekostigen. Erkenning van de macrodoelmatigheid van een opleiding vindt plaats door middel van de macrodoelmatigheidstoets door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) op basis van de *Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs*. Deze toets beoogt vast te stellen of er voldoende behoefte bestaat aan de nieuwe opleiding op de arbeidsmarkt en of de opleiding doelmatig is gezien het aantal reeds bestaande vergelijkbare opleidingen (Ministerie van OCW, 2006a, p. 1). Wanneer een opleiding aan deze additionele eis van macrodoelmatigheid voldoet, en de instelling bovendien als bekostigde instelling wordt aangemerkt, ontvangt de instelling bekostiging van de desbetreffende opleiding. De macrodoelmatigheidstoets is vooral bedoeld om wildgroei van opleidingen tegen te gaan, waardoor de toets een rem vormt op het teveel doen verwateren van publiek geld. Een belangrijk nadeel is echter dat de macrodoelmatigheidstoets de bestaande aanbieders beschermt: wanneer een bepaalde opleiding reeds wordt aangeboden, zullen in die regio soortgelijke opleidingen niet in aanmerking komen voor publieke bekostiging. Dit maakt dat deze toets nogal omstreden is.

Als gevolg van deze eisen zijn in het Nederlandse hoger onderwijs drie typen van onderwijs te onderscheiden: bekostigd onderwijs, aangewezen (niet-bekostigd) onderwijs en overig (niet-bekostigd en niet-aangewezen) onderwijs. De eerste groep aanbieders bestaat uit de bekostigde universiteiten en hogescholen en heet ook wel de reguliere groep aanbieders (Onderwijsraad, 2004, p. 18). Het gaat om een limitatieve groep instellingen, die wordt genoemd in een bijlage bij de WHW. Alleen deze instellingen zijn gerechtigd om bekostigde opleidingen te verzorgen. Het bekostigde hoger onderwijs is aan meer regels gebonden dan het niet-bekostigde hoger onderwijs. Deze regels betreffen onder meer de locatie van het aanbod (locatie-eis), de breedte van het aanbod (breedte-eis), de bestuurlijke inrichting, de toelating van studenten en het wettelijke collegegeld en dienen er onder meer toe de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te waarborgen (CPB, 2004, p. 31-32). Naast het recht van bekostiging hebben bekostigde instellingen het recht erkende diploma's en bijbehorende titulatuur te verstrekken en kan aan hun studenten studiefinanciering worden verleend. Bekostiging impliceert dat de kwaliteit en de macrodoelmatigheid van de opleidingen van deze instellingen, door de daartoe bevoegde instanties, erkend zijn. De totale lijst van bekostigde instellingen met bijbehorende opleidingen staat vermeld in het CROHO (Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs), bijgehouden door de Informatie Beheer Groep (IBG).

De tweede groep betreft de zogenoemde aangewezen instellingen. Een voorbeeld van een dergelijke instelling is de LOI Hogeschool. De minister van OCW heeft de bevoegdheid tot aanwijzing van een onderwijsinstelling. Om voor aanwijzing in aanmerking te komen moet een instelling een aanwijzingsprocedure doorlopen. Dit houdt in dat een instelling aan twee criteria moet voldoen. In de eerste plaats moet de instelling aan de minister van OCW bewijzen dat het initiële onderwijs (en bij universiteiten het wetenschappelijk onderzoek) van voldoende kwaliteit is. In de tweede plaats moet de instelling aan de minister van OCW bewijs leveren dat wordt voldaan aan de eisen (vastgelegd in de WHW), die ook voor bekostigde instellingen gelden ten aanzien van de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens (en bij universiteiten tevens promoties) en de vooropleidingseisen (Onderwijsraad, 2004, p. 19). Aanwijzing betekent dat de instelling, met uitzondering van het recht op bekostiging, dezelfde rechten verkrijgt als bekostigde instellingen. Ook voor deze instellingen geldt dat voor het verstrekken van erkende diploma's erkenning van de kwaliteit door middel van accreditatie door de NVAO vereist is. Ook de geaccrediteerde opleidingen van aangewezen instellingen zijn geregistreerd in het CROHO.

De in de WHW verankerde scheidslijn tussen bekostigde en aangewezen instellingen is erg onder druk komen te staan. Zo wijzen particuliere hoger onderwijsaanbieders op het ontbreken van eerlijke concurrentieverhoudingen tussen de thans bekostigde en aangewezen instellingen, hetgeen in hun ogen onrechtvaardig is indien er geen waarneembare (kwaliteits)verschillen tussen de diensten van beide instellingen bestaan (Jongbloed e.a., 2004, p. 4). De Onderwijsinspectie (2004), die onder meer toeziet op de naleving van wet- en regelgeving door bekostigde en aangewezen hoger onderwijsinstellingen, heeft de kwaliteit van het erkende particuliere hoger onderwijs tegen het licht gehouden. Hieruit is

naar voren gekomen dat de kwaliteit van erkende private hoger onderwijsaanbieders tegenvalt. Het dus van belang, met name indien het publieke bekostigingsstelsel wordt geopend, dat de erkende private aanbieders verbeteren en een slag maken om met de bekostigde aanbieders te kunnen concurreren.

De derde groep bestaat uit de overige aanbieders. Deze aanbieders zijn noch bekostigd noch aangewezen. Met andere woorden, de kwaliteit van hun opleidingen is niet erkend in de vorm van accreditatie door de NVAO (Onderwijsraad, 2004, p. 19). Dit betekent dat deze instellingen niet dezelfde rechten hebben als bekostigde en aangewezen instellingen en dat de door hen aangeboden opleidingen niet in het CROHO staan vermeld.

De hierboven beschreven eigenschappen van het huidige Nederlandse bestel maken dat het als gesloten is aan te merken. Ten eerste bepalen toetredingsvoorwaarden wie voor bekostiging in aanmerking komt en wie erkende diploma's met bijbehorende titulatuur mag verstrekken. Daarnaast gelden in het bekostigde hoger onderwijs een aantal regels voor productbepaling en de prijs van onderwijs. In het niet-bekostigde onderwijs gelden minder regels, maar omdat die instellingen geen overheidsbekostiging ontvangen, kunnen zij niet volledig concurreren met bekostigde instellingen: er is geen *'level playing field'*. Deze eigenschappen van het huidige Nederlandse bestel staan haaks op de definitie van een open bestel: een stelsel waarbij voor alle gelijkwaardige aanbieders van hoger onderwijs gelijke voorwaarden gelden voor toetreding en het opereren op de gereguleerde, publiek gefinancierde markt van het hoger onderwijs.

3.2 Naar een opener bestel

Bovenstaande definitie van een open bestel kleurt de mogelijke manieren om het huidige bestel opener te maken. Om op de onderwijsmarkt de voorwaarden van een open bestel te kunnen verstevigen, wijst deze definitie op de noodzaak het toetreden van aanbieders tot onderwijsmarkt te bevorderen en voor alle aanbieders van onderwijs gelijkwaardige concurrentiecondities te creëren (een *'level playing field'*). Hiervoor is het van belang dat er minder regels van kracht zijn die toetredingsbarrières voor het bekostigingsstelsel opwerpen (verlagen van de instapdrempel) en dat de regels voor alle aanbieders gelijk worden getrokken. Gelijk de verkenningen van het CPB (2004) en het IBO (Ministerie van Financiën, 2004) wordt bij de bespreking van de mogelijke manieren om het huidige bestel opener te maken uitgegaan van het in het vorige hoofdstuk besproken streven van zoveel mogelijk marktwerking in het hoger onderwijs. Dit in tegenstelling tot de Onderwijsraad (2004) die een gematigter standpunt inneemt door in een open bestel onder meer vast te willen houden aan de macrodoelmatigheidstoets. Daarmee pleit de Onderwijsraad voor een minder open bestel.

De eerste stap in het openen van het huidige Nederlandse bestel is het creëren van meer mogelijkheden voor niet-bekostigde instellingen om toe te treden tot het bekostigde stelsel. Dit betekent dat afgestapt zou moeten worden van de limitatieve lijst van instellingen die voor bekostiging in aanmerking komt. Het openen van het huidige bekostigingsstelsel zorgt ervoor dat ook private aanbieders, onder bepaalde voorwaarden, voor bekostiging in aanmerking komen. Zoals in het vorige hoofdstuk is vermeld, is het van groot belang dat ook in een open bestel de eis van minimale kwaliteit van een opleiding, in de vorm van accreditatie, als voorwaarde voor bekostiging blijft gelden. Volgens het CPB en IBO geldt dit niet voor de meeste van de andere randvoorwaarden van het huidige bestel. Het eerste 'slachtoffer' vormt de aanwijzingsprocedure, en daarmee de scheidslijn tussen bekostigde en aangewezen instellingen, die door het openen van het huidige bekostigingsstelsel zijn nut verliest. De veronderstelling is dat hierdoor de concurrentie toeneemt, omdat er op dit moment een flink aantal aangewezen instellingen in het hoger onderwijs is.

Ter bevordering van de concurrentie in het hoger onderwijs is het belangrijk om de ruimte voor toetreding verder te versoepelen. Het lijkt dan logisch om te beginnen met regels die raken aan de kern van een open bestel. In het huidige bestel bestaan regels die het aanbod van opleidingen beperken. De belangrijkste restrictie komt voort uit de eis van macrodoelmatigheid in de vorm van de macrodoelmatigheidstoets. Het CPB en het IBO constateren dat deze aanbodrestricties niet verenigbaar zijn met een bestel waarin aanbieders vrij kunnen toetreden. De gedachte hierachter is dat

in een open bestel slecht functionerende opleidingen of opleidingen die niet in staat zijn om voldoende studenten te trekken niet zullen overleven, waardoor een doelmatig onderwijsaanbod ontstaat (Ministerie van Financiën, 2004, p. 8). De vraagsturing vanuit de studenten neemt daarmee zoveel mogelijk de plaats in van de aanbodsturing vanuit de overheid. Vanuit deze gedachte bezien is de macrodoelmatigheidstoets derhalve overbodig geworden in een open bestel. Hetzelfde geldt voor regels voor bekostigde instellingen betreffende de locatie van het aanbod (locatie-eis) en de breedte van het aanbod (breedte-eis). Dergelijke regels beperken immers de concurrentie tussen opleidingen en belemmeren dientengevolge de marktwerking in het hoger onderwijs (CPB, 2004, p. 45).

Verder moeten bekostigde hoger onderwijsinstellingen in het huidige bestel voldoen aan diverse andere regels. Daarbij valt te denken aan regels voor de inrichting van de organisatie van de instelling. Om de marktwerking te bevorderen is het volgens het CPB en het IBO van belang dat instellingen zoveel mogelijk zelf de verantwoordelijkheid voor deze aspecten dragen. Zaken die cruciaal zijn voor het waarborgen van de minimumkwaliteit van het onderwijs dienen in ieder geval in de accreditatieprocedure te worden geïntegreerd. Regels die hier niet toe bijdragen zouden afgeschaft kunnen worden (Ministerie van Financiën, 2004, p. 33). Daarnaast kan er bij de inrichting van een open bestel voor worden gekozen om de regels voor het uniforme wettelijk collegegeld en de toelating van studenten af te schaffen. Dit vergroot de aantrekkelijkheid voor aangewezen instellingen om toe te treden tot het bekostigde segment, maar kan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in gevaar brengen. Als instellingen vrij zijn om zelf het collegegeld vast te stellen, kunnen ze besluiten om de volledige of een groot deel van de kosten door te berekenen aan de student (wat overigens geheel in lijn is met de 'perfecte' marktcondities die in hoofdstuk 2 (zie figuur 2.1) zijn genoemd). Hierdoor vermindert de financiële toegankelijkheid. Verder kunnen instellingen als ze niet langer verplicht zijn om elke student te accepteren, besluiten om bepaalde groepen studenten te weren. Dit roept de vraag op of in een open bestel aanbod tot stand komt voor alle groepen deelnemers (CPB, 2004, p. 41).

Introductie van een open bestel is een grote verandering voor het Nederlandse hoger onderwijs. De hierboven beschreven aanpassingen van het huidige bestel zijn ingegeven door de voordelen van marktwerking. Dit betekent echter niet dat een open bestel geen negatieve effecten heeft (zie §2.4 en verderop in het hoofdstuk). Omdat de effecten van een open bestel met veel onzekerheid omgeven zijn, lijkt het zonder meer invoeren van een open bestel dan ook niet gewenst. Vandaar dat het kabinet besloten heeft om in de periode van 2007 tot 2015 experimenten te laten lopen om zodoende kennis op te doen over een open bestel in het hoger onderwijs alvorens over de daadwerkelijke invoering ervan te beslissen (Ministerie van OCW, 2004, p. 8).

Hoofdbestanddelen zijn een experiment met een open uitnodiging binnen door de overheid bepaalde kaders en een experiment voor HBO-opleidingen '*small business and retailmanagement*'. In het eerstgenoemde experiment worden niet-bekostigde instellingen door de overheid uitgenodigd om met aanvragen voor te bekostigen opleidingen te komen. De overheid formuleert daarbij de kaders waarbinnen voorstellen welkom zijn. De overheid beslist vervolgens welke opleidingen in het kader van dit experiment worden bekostigd. Uit een oogpunt van financiële beheersbaarheid wordt gekozen voor een niet te groot aantal experimentele opleidingen. In het laatstgenoemde experiment nodigt de overheid zowel niet-bekostigde als bekostigde instellingen uit om met voorstellen te komen voor te bekostigen HBO-opleidingen '*small business and retailmanagement*'. De overheid beslist uiteindelijk welke opleidingen gedurende de looptijd van het experiment worden bekostigd. Ook in dit experiment is een beperkte schaalgrootte uitgangspunt. Daarom is ervoor gekozen om in het kader van dit experiment het aanbod van dit type opleiding met circa vijf opleidingen uit te breiden (Ministerie van OCW, 2005, p. 12-14).

Instellingen moeten voor beide experimenten een NVAO-kwaliteitskenmerk hebben of verkrijgen en voldoen aan de macrodoelmatigheidstoets van het ministerie van OCW. Daarnaast geldt nog een aantal extra voorwaarden, zoals het uniforme wettelijk collegegeld en medezeggenschap van studenten (Ministerie van OCW, 2006b, p.). Deze voorwaarden komen voor een groot gedeelte overeen met de voorwaarden die al voor bekostigde instellingen gelden. Wel is rekening gehouden met het gegeven dat de niet-bekostigde aanbieders slechts met één of enkele opleidingen in de experimenten

participeren en daarbuiten als onderneming moeten kunnen blijven functioneren. Uit deze omvangrijke toetredingsvoorwaarden spreekt duidelijk het uitgangspunt dat de overheid, ook bij de experimenten met een open bestel, de regie blijft houden op het onderwijsaanbod dat voor bekostiging in aanmerking komt.

Toetreding van private marktpartijen tot het bekostigde stelsel was voorheen niet mogelijk. De experimenten met een open bestel brengen daar verandering in. Hiermee wordt dus een eerste stap gezet in de richting van een opener bestel. Toch zijn nagenoeg alle toetredingsbarrières, waaronder de macrodoelmatigheidstoets, intact gebleven. Op het eerste gezicht lijken de experimenten hierdoor nogal beperkt. Dit komt mede door de beperkte schaalgrootte van de experimenten. De experimenten met een open bestel kunnen daardoor als ‘experimenten op een postzegel’ worden bestempeld. Het is echter nog te vroeg om iets over de effecten van de experimenten met een open bestel te zeggen. Pas op termijn zouden deze experimenten tot bruikbare inzichten kunnen leiden.

3.3 Diversiteit

In het vorige hoofdstuk is gewezen op de mogelijke risico's van een open bestel in het hoger onderwijs. Hieruit is naar voren gekomen dat onder invloed van de invoering van een open bestel de diversiteit van het opleidingsaanbod in het hoger onderwijs in gevaar kan komen. Omdat diversiteit wordt gezien als iets waardevols, onderstreept dit het belang van de diversiteit van het opleidingsaanbod als cruciaal beleidspunt bij het ontwerp van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs.

Diversiteit is een begrip dat wijst op de verscheidenheid van entiteiten binnen een systeem (Huisman, 1995, p. 15). Als concept moet diversiteit onderscheiden worden van het concept differentiatie. Differentiatie wordt gedefinieerd als een proces waarin nieuwe entiteiten in een systeem tevoorschijn komen (Huisman, 1995, p. 13). Beide begrippen zijn afgeleid uit de biologie. In tegenstelling tot differentiatie, dat een dynamisch proces aanduidt, verwijst diversiteit naar een statische situatie. Het begrip diversiteit wordt hierdoor gereserveerd voor het analyseren van classificeerbare termen en onderdelen – de statische dimensie – van hoger onderwijssystemen (Huisman, 1998, p. 79). In dit onderzoek wordt het concept diversiteit gebruikt verwijzend naar de verscheidenheid van opleidingen binnen het Nederlandse hoger onderwijssysteem.

In termen van Birnbaum's (1983) typologie van vormen van diversiteit, ligt de nadruk op externe diversiteit (verschillen tussen instituties van hoger onderwijs) in plaats van interne diversiteit (verschillen binnen instituties van hoger onderwijs). Birnbaum heeft zeven categorieën geïdentificeerd die grotendeels verwant zijn met externe diversiteit. Eén van deze categorieën is programmatische diversiteit. Deze categorie richt zich op verschillen in het aanbod van instellingen in termen van onderwijs (opleidingen), onderzoek en dienstverlening. Gezien het onderhavige onderwerp, diversiteit van het opleidingsaanbod, is dit onderzoek te classificeren onder het eerste hoofdthema van deze categorie. De belangrijkste daarbij te onderscheiden dimensies, de aspecten waarop de opleidingen het duidelijkst van elkaar verschillen, zijn:

- inhoud van de opleiding
- niveau van de opleiding
- kwaliteit van de opleiding
- duur van de opleiding
- vorm van de opleiding

Deze dimensies (gebaseerd op het werk van Birnbaum) zijn onderling aan elkaar gerelateerd, waardoor ze samen de diversiteit van een opleiding, en uiteindelijk het totale opleidingsaanbod, uitmaken.

De inhoud van de opleiding heeft betrekking op de leerstof, onder meer het studieprogramma. Het CROHO onderscheidt hierbij de volgende negen clusters: *Economie, Recht, Gedrag & Maatschappij, Natuur, Techniek, Taal & Cultuur, Landbouw & Natuurlijke Omgeving, Onderwijs en Gezondheidszorg*. Verder bevinden zich binnen elk van deze clusters opleidingen die wat betreft de

inhoud in grote mate van elkaar kunnen verschillen. Dit geldt meer specifiek, zij het in mindere mate, ook voor opleidingen die zich onder een bepaalde noemer van opleiding, bijvoorbeeld psychologie, scharen. Onderwijsinstellingen kunnen namelijk erg ingenieus zijn in het bedenken van modieuze opleidingsnamen zoals *Crime Science* en *Overheidsmanagement*, die de echte inhoud van de opleidingen verhullen (Keuzegids, 2006, p. 1).

Het niveau van de opleiding heeft onder meer te maken met het onderscheid tussen de kwalificatie HBO-bachelor, HBO-master, WO-bachelor en WO-master. Bijvoorbeeld, de opleiding werktuigbouwkunde wordt zowel op de eerstgenoemde als de twee laatstgenoemde niveaus onderwezen. Het beroepsgerichte hoger onderwijs wordt gegeven aan hogescholen en is meer praktisch van aard (gericht op het toepassen van kennis in de beroepspraktijk), het WO wordt onderwezen op universiteiten en heeft een meer academisch karakter (gericht op het genereren van nieuwe kennis). Dit verschil in benadering maakt dat een opleiding van het WO van een hoger niveau is dan een opleiding op het HBO. Een master vormt een verdieping van de stof uit de bachelorfase van de opleiding en heeft een hoger niveau dan een bachelor.

De kwaliteit van de opleiding is subjectief, heeft veel facetten, en is daardoor moeilijk vast te stellen. Het vaststellen van kwaliteit en de meting daarvan kent namelijk niet één juiste manier. Zoals in §3.1 is beschreven, verleent de NVAO één keer in de zes jaar een accreditatie indien de opleiding aan enkele basisvoorwaarden voor kwaliteit voldoet. Visitatiecommissies bestaande uit externe deskundigen uit de betreffende discipline/beroepspraktijk (*'peers'*) beoordelen op basis van een zelfevaluatie van de onderwijsinstelling de kwaliteit van de opleiding in kwestie. De visitatiecommissies meten de input, het proces en de output van het onderwijs door onder andere met studenten in gesprek te gaan. Dit betekent dat ze meerdere aspecten van kwaliteit in hun oordeel betrekken. Daarnaast maken onder andere de *Keuzegids Hoger Onderwijs* en *Elsevier* ranglijsten van de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs op basis van enquêtes met docenten en studenten. Maar de 'echte' kwaliteit van de opleiding, wat dat dan ook mag zijn, is door de moeilijk te vangen betekenis ervan niet vast te stellen.

De duur van de opleiding duidt op het aantal jaren waarin de opleiding normaal gesproken (in voltijd) moet kunnen worden voltooid. De lengte van bacheloropleidingen varieert van 3 jaar op het WO tot 4 jaar op het HBO. Een master op zowel het WO als het HBO duurt veelal 1 of 2 jaar. Dit geldt niet voor onder meer de opleiding geneeskunde, die een driejarige master kent.

De vorm van de opleiding kent verschillende aspecten. Ten eerste kan een onderscheid worden gemaakt tussen opleidingen die in voltijd, deeltijd of duaal (een combinatie van werken en leren) worden onderwezen. Onder andere de opleiding bedrijfseconomie wordt in alledrie de variaties aangeboden. Andere aspecten van de vorm van de opleiding zijn: mate van interactiviteit van de lessen, mate van zelfwerkzaamheid van studenten, taal waarin wordt onderwezen enzovoorts. Op basis van deze aspecten profileren de zogenaamde *'University Colleges'* van Utrecht, Maastricht en Middelburg zich onder meer. De *'University Colleges'* bieden een bachelorprogramma aan dat gebaseerd is op het principe van *liberal arts*. Bij deze onderwijsvorm ligt de nadruk op een brede academische vorming, die niet specifiek voor een bepaalde discipline opleidt. Het onderwijs op een *'University College'* is intensief en Engelstalig en er wordt veel zelfwerkzaamheid van de student gevraagd. Ze menen hierdoor ook hoger onderwijs van 'extra' kwaliteit te leveren (Keuzegids, 2007, p. 12). Selectie aan de poort draagt hieraan bij. De kwaliteit van het onderwijs wordt namelijk voor een deel door de studenten bepaald (*'customer input technology'*). Goede studenten stimuleren elkaar, hetgeen voor een positieve werking zorgt. Doordat de *'University Colleges'* hun studenten selecteren, kunnen ze dus ook zelf in een bepaalde mate de kwaliteit van hun onderwijs bepalen.

Diversiteit van het opleidingsaanbod wordt in de literatuur van het hoger onderwijs geïdentificeerd als één van de belangrijkste positief te waarderen eigenschappen van hoger onderwijssystemen (Vught, van, 2007, p. 5). Deze eigenschap is relevant in de context van het maken van beleid voor het hoger onderwijs, zoals dat ten aanzien van een open bestel.

Allereerst wordt vaak beargumenteerd dat een toename van de diversiteit van het opleidingsaanbod een belangrijke strategie is om aan de behoeften van de studenten tegemoet te komen. Een meer gevarieerd opleidingsaanbod wordt verondersteld beter in staat te zijn om studenten met uiteenlopende achtergronden toegang te bieden tot het hoger onderwijs. Een tweede en gerelateerd argument is dat een divers opleidingsaanbod voorziet in sociale mobiliteit. Door het aanbieden van verschillende manieren van toetreden tot het hoger onderwijs en het verstrekken van veelvoudige overstapmogelijkheden, stimuleert een divers opleidingsaanbod zowel opwaartse mobiliteit als 'eerbare' neerwaartse mobiliteit op de maatschappelijke ladder. Ten derde wordt gesteld dat een meer gevarieerd opleidingsaanbod beter voorziet in de behoeften van de arbeidsmarkt. Het standpunt is dat in een moderne samenleving noodzaak bestaat voor een toenemende verscheidenheid aan opleidingen om zodoende verdere economische en sociale ontwikkeling te realiseren. Ten vierde wordt geopperd dat een divers opleidingsaanbod bijdraagt aan het verhogen van de effectiviteit van hoger onderwijsinstellingen. De gedachte hierachter is dat institutionele specialisatie, die met een divers opleidingsaanbod gepaard gaat, de instellingen in staat stelt hun aandacht en energie te focussen en zich op datgene te richten waar ze het best in zijn. Hieraan gerelateerd is, ten slotte, het argument dat een divers opleidingsaanbod kansen biedt om te experimenteren met innovatie. Een divers opleidingsaanbod geeft instellingen namelijk de mogelijkheid om de uitvoerbaarheid van innovaties, die door andere instellingen zijn gecreëerd, te beoordelen zonder de noodzaak deze innovaties zelf te implementeren. Experimenten met lage risico's zijn hierdoor mogelijk (Vught, van, 2007, p. 5-6).

Bovenvermelde argumenten tonen aan dat een hoge mate van diversiteit van het opleidingsaanbod als een waardevolle doelstelling voor het hoger onderwijs wordt beschouwd. De veronderstelling is dat een divers opleidingsaanbod een hoger niveau van cliëntoriëntatie (zowel betreffende de behoeften van studenten als van de arbeidsmarkt), sociale mobiliteit, effectiviteit, flexibiliteit en innovativiteit oplevert. In het algemeen wordt een meer gevarieerd opleidingsaanbod geacht 'beter' te zijn dan een minder gevarieerd opleidingsaanbod (Vught, van, 2007, p. 6). Diversiteit van het opleidingsaanbod is aldus een publiek belang. Dit betekent dat voor de overheid een verantwoordelijkheid is weggelegd om de diversiteit van het opleidingsaanbod te waarborgen. In het volgende hoofdstuk wordt nader op deze rol van de overheid ingegaan.

3.4 Kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde

In het streven naar een hoge mate van diversiteit van het opleidingsaanbod in het hoger onderwijs vormen kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde een belangrijk punt van aandacht. Kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde kenmerken zich door hun twee verschillende kanten. Het gebruik van de metafoor 'orchidee' raakt aan de kern hiervan: aan de ene kant zijn ze zeer waardevol, maar aan de andere kant hebben ze door hun kwetsbaarheid veel zorg en aandacht nodig om volop te kunnen bloeien (Huisman e.a., 1997, p. 23).

Hun maatschappelijke meerwaarde uit zich in het feit dat het om unieke opleidingen gaat, die voor de samenleving (bij monde van de overheid) wenselijk worden geacht in verband met een bijzonder positief extern effect (een marktfalen; zie hoofdstuk 4). Het positief extern effect houdt in dat de waarde van deze opleidingen voor de maatschappij (sociale baten) groter is dan het profijt die de opleidingen voor de som van alle individuele studenten oplevert (private baten); het stijgt boven het individuele uit. Alle bekostigde opleidingen hebben een positief extern effect. Ze worden immers niet voor niets door de overheid bekostigd. Maar in dit geval gaat het om opleidingen die een bijzondere bijdrage aan de samenleving leveren, bijvoorbeeld doordat ze voorzien in gespecialiseerde kennis (zie verderop in deze paragraaf). De sociale baten van opleidingen hebben onder meer betrekking op sociale cohesie, respect voor andere culturen, het in stand houden van de eigen cultuur, de nationale economie en het nationale innovatieve vermogen. Deze sociale baten worden gerealiseerd, doordat mensen die met hoogopgeleiden samenwerken van hen leren om slimmer te werken en beter te organiseren ('uitstralingseffecten'). Verder strekken de sociale baten zich ook uit tot onderzoek: wanneer een opleiding verdwijnt, heeft dat gevolgen voor het onderzoek op het betreffende vakgebied (Henling, 2000). Op de gebieden die tot innovatie leiden zijn veel afgestudeerden uit het cluster *Natuur* actief. Afgestudeerden uit het cluster *Taal & Cultuur* werken veelal in beroepen die bijdragen

aan het respect voor andere culturen en het in stand houden van de eigen cultuur. De culturele meerwaarde die dit oplevert, wordt bovendien gezien als belangrijke motor voor economische groei (Florida, 2002). De clusters *Natuur* en *Taal & Cultuur* kenmerken zich dus door hun bijzondere maatschappelijke meerwaarde.

Hun kwetsbaarheid blijkt uit het gegeven dat deze opleidingen moeilijk bedrijfseconomisch rendabel kunnen worden aangeboden en daardoor voor een grote mate afhankelijk zijn van kruissubsidies van de rendabele opleidingen ('melkkoeien') van dezelfde instelling. Dit betekent dat deze opleidingen het in elk bestel, dus ook in een gesloten bestel, moeilijk hebben. Hieraan kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen. Het raakt namelijk niet alleen opleidingen met een laag totaal aantal ingeschreven studenten, maar ook opleidingen die een sterk fluctuerende instroom hebben en opleidingen die met hoge vaste kosten te maken hebben (zoals bèta en techniek of kunst). Bovendien kan de kwetsbaarheid van een opleiding gerelateerd zijn aan institutionele kwetsbaarheid (HEFCE, 2005, p. 4). Hiermee wordt bedoeld op opleidingen die hoofdzakelijk in kleine gespecialiseerde instellingen, gericht op bijvoorbeeld landbouw, kunst of theologie, worden verzorgd. Deze instellingen hebben, in tegenstelling tot grotere instellingen, weinig 'melkkoeien' en beschikken daardoor over weinig mogelijkheden tot kruissubsidie. De clusters *Natuur* en *Taal & Cultuur* kenmerken zich ook door hun kwetsbaarheid. Zo hebben de opleidingen in het cluster *Natuur* hogere vaste kosten dan bijvoorbeeld een opleiding in het cluster *Economie*. Ook binnen het cluster *Taal & Cultuur* bevinden zich opleidingen, zoals de opleiding archeologie, die hogere vaste kosten hebben dan opleidingen in andere clusters.

Beide kanten van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde dienen in een criterium te worden geoperationaliseerd om een opleiding als zodanig te kunnen bestempelen. Het criterium om de maatschappelijke meerwaarde van een opleiding vast te kunnen stellen, draait om de vraag of het voortbestaan van de opleiding in het belang is van de samenleving. Dit is het geval wanneer het om een unieke opleiding gaat, die in verband met een bijzonder positief extern effect van publiek belang is. Om te kunnen beoordelen of een opleiding uniek is, dient naar de volgende indicatoren te worden gekeken:

- totaal aantal soortgelijke opleidingen
- inhoud van de opleiding
- niveau van de opleiding
- kwaliteit van de opleiding
- duur van de opleiding
- vorm van de opleiding

Het totaal aantal soortgelijke opleidingen geeft aan hoe zeldzaam een opleiding is. Een opleiding kan zich daarnaast ook onderscheiden op één of meerdere van de eerder vermelde dimensies, die samen de diversiteit van een opleiding uitmaken.

Het beoordelen of een opleiding in verband met een bijzonder positief extern effect van publiek belang is, komt uiteindelijk neer op een politieke afweging. Toch kan een grondslag worden gevonden. In Engeland heeft de *Higher Education Funding Council for England* (HEFCE), die de overheidsbekostiging aan hoger onderwijsinstellingen toewijst, het volgende criterium opgesteld om te kunnen bepalen of een opleiding in verband met een bijzonder positief extern effect van publiek belang is: '*does the subject provide vital research and/or graduates with recognisable specialist knowledge, skills and competencies to the economy or society?*' (HEFCE, 2005, p. 3)' Op basis van dit criterium heeft HEFCE een lijst van opleidingen samengesteld, die vanwege een bijzonder positief extern effect van publiek belang zijn aangemerkt (zie hoofdstuk 4) (HEFCE, 2005, p. 5-7). Toch blijft ook hier een bepaalde mate van subjectiviteit aanwezig: wie bepaalt wat vitaal onderzoek is en met het oog waarop? HEFCE onderstreept deze subjectiviteit door op te merken dat het tot een enigszins andere lijst dan de staatssecretaris van Onderwijs is gekomen (HEFCE, 2005, p. 6).

Het criterium om de kwetsbaarheid van een opleiding vast te kunnen stellen, betreft de vraag of de opleiding moeilijk bedrijfseconomisch rendabel kan worden aangeboden. Om te kunnen beoordelen of

dit het geval is, moet naar de volgende indicatoren worden gekeken:

- totaal aantal ingeschreven studenten
- instroom van ingeschreven studenten
- vaste kosten
- mate van specialisatie en grootte van de instelling waarin de opleiding is gevestigd

Deze indicatoren vormen de hierboven vermelde oorzaken, die aan de kwetsbaarheid van een opleiding ten grondslag kunnen liggen.

Het waarborgen van de diversiteit van het opleidingsaanbod binnen een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs impliceert de bescherming van de hierboven beschreven kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde. Onderstaand wordt een korte empirische analyse van het huidige Nederlandse opleidingsaanbod uitgevoerd met als doel een beeld te krijgen van het aantal 'orchideeën' binnen het hedendaagse hoger onderwijsbestel. Het geeft een beeld van de omvang van het mogelijke probleem als een opener bestel werkelijkheid wordt. Deze analyse richt zich hierbij op twee CROHO-clusters, te weten *Natuur* en *Taal & Cultuur*. Dit zijn twee clusters die naar alle waarschijnlijkheid, in vergelijking met de andere clusters, relatief veel opleidingen bevatten die in aanmerking komen voor het predicaat 'kwetsbare opleiding met een maatschappelijke meerwaarde'. Opleidingen in het cluster *Natuur* worden alleen door het WO aangeboden. Ten behoeve van de overzichtelijkheid wordt het HBO daarom buiten de gehele analyse gelaten, ook bij het cluster *Taal & Cultuur*.

Een opleiding moet, zoals gezegd, zowel aan het criterium van kwetsbaarheid als het criterium van maatschappelijke meerwaarde voldoen om als een 'kwetsbare opleiding met maatschappelijke meerwaarde' te worden bestempeld. Om te kunnen bepalen of een opleiding aan het criterium van maatschappelijke meerwaarde voldoet, dient te worden beoordeeld of de opleiding uniek is en of de opleiding in verband met een bijzonder positief extern effect van publiek belang is. In deze analyse wordt de beoordeling of een opleiding uniek is, herleid uit het totaal aantal soortgelijke opleidingen die binnen genoemd cluster worden aangeboden. In dit onderzoek wordt een opleiding als uniek aangemerkt als er in Nederland minder dan drie van deze opleidingen worden verzorgd. De andere indicatoren die een opleiding als uniek bestempelen, worden niet meegenomen bij de beoordeling of een opleiding uniek is. Hiertoe is besloten omdat ofwel de benodigde informatie voor de betreffende indicator niet voorhanden is ('inhoud van de opleiding', 'kwaliteit van de opleiding' en 'vorm van de opleiding') of omdat de indicator, mede met het oog op de beperkte omvang van de analyse en de beperkte beschikbare tijd, moeilijk toepasbaar is ('niveau van de opleiding' en 'duur van de opleiding'). Vanwege het belangrijke onderscheid op het WO tussen bacheloropleidingen en masteropleidingen wordt wel voor beide opleidingsniveaus de empirische analyse afzonderlijk uitgevoerd.

Om op grond van het door HEFCE opgestelde criterium te kunnen bepalen of een opleiding in verband met een bijzonder positief extern effect van publiek belang is, is voor elke opleiding afzonderlijk een diepgaande analyse vereist. Gezien het tijdsbestek van onderhavig onderzoek is dit niet haalbaar. Daarom wordt in deze empirische analyse de beoordeling of een opleiding in verband met een bijzonder positief extern effect van publiek belang is, afgeleid uit de naamgeving van de opleiding. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de door HEFCE samengestelde lijst van opleidingen, die vanwege een bijzonder positief extern effect van publiek belang zijn aangemerkt. De naam kan al veel over een opleiding zeggen. Omdat zoals gezegd opleidingsnamen niet altijd onderscheidend zijn, wordt bij onduidelijke naamgeving verdere informatie over de opleiding opgezocht (bijvoorbeeld op de website of in de studiegids). De subjectiviteit maakt het een lastig uit te voeren exercitie.

Om vast kunnen stellen of een opleiding aan het criterium van kwetsbaarheid voldoet, moet worden bekeken of de opleiding moeilijk bedrijfseconomisch rendabel kan worden aangeboden. In deze analyse wordt de beoordeling of een opleiding kwetsbaar is, bepaald aan de hand van het totaal aantal ingeschreven studenten. Het aantal studenten wordt bepaald aan de hand van het gemiddelde voor de drie jaren 2003 tot en met 2005 (de meest recente informatie). Na te hebben geïnformeerd bij de directeurs van zowel de dienst Financiële zaken van de Universiteit Twente (Klomp, 22 mei 2008)

als de dienst Financiële Informatie en Administratie van de Universiteit van Tilburg (Hendriks, 22 mei 2008) hebben beiden de uitkomsten van hun berekeningen gegeven van wat het aantal studenten is dat als ‘break-even point’ voor een opleiding wordt gezien. Dit is het punt waarbij een opleiding nog net bedrijfseconomisch rendabel is. Bij de berekening hiervan is voornamelijk uitgegaan van de student-staf ratio. Hoewel dergelijke schattingen lastig te maken zijn lijkt een aantal van totaal 50 ingeschreven studenten een redelijk betrouwbare schatting voor een bacheloropleiding. Een bacheloropleiding met minder dan een totaal aantal van 50 ingeschreven studenten wordt daarom in deze analyse als kwetsbaar bestempeld. Voor masteropleidingen zou met een lager aantal kunnen worden volstaan, omdat dergelijke opleidingen (aan universiteiten) deels met inkomsten uit onderzoek worden bekostigd en ook korter zijn (één tot twee jaar) dan de bacheloropleidingen. In dit onderzoek wordt een masteropleiding met minder dan een totaal aantal van 20 ingeschreven studenten als kwetsbaar aangemerkt. De andere indicatoren die de kwetsbaarheid van een opleiding bepalen, worden niet meegenomen bij de beoordeling of een opleiding kwetsbaar is. Hiertoe is besloten omdat ofwel de benodigde informatie voor de betreffende indicator niet voorhanden is (‘vaste kosten’) of omdat de indicator, mede met het oog op de beperkte omvang van de analyse en de beperkte beschikbare tijd, moeilijk toepasbaar is (‘instroom van ingeschreven studenten’). De beslissing om de indicator ‘mate van specialisatie en grootte van de instelling waarin de opleiding is gevestigd’ niet in deze empirische analyse te gebruiken, is genomen omdat het hier geen onderscheidend vermogen heeft: universiteiten die onder de term ‘kleine gespecialiseerde instellingen’ zouden kunnen vallen (zoals de Universiteit Wageningen) bieden geen opleidingen binnen de clusters *Natuur* en *Taal & Cultuur* aan.

De opleidingen die in deze analyse worden betrokken, zijn de bekostigde opleidingen afkomstig uit de actuele lijst (16 mei 2008) van het CROHO. Het aantal opleidingen en de opleidingsnamen worden uit hetzelfde bestand herleid. Informatie met betrekking tot het aantal studenten staat per opleiding vermeld in het bestand van het ministerie van OCW met de studentenaantallen voor de jaren 2000 tot en met 2005. Ondanks dat beide bestanden uit verschillende jaren afkomstig zijn, sluiten ze op elkaar aan. De informatie uit de bestanden is gebruikt om de empirische analyse uit te voeren.

Per cluster, opgesplitst voor bacheloropleidingen en masteropleidingen, wordt het aantal kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde in kaart gebracht. Hiervoor wordt allereerst de indicatoren ‘aantal studenten’ en ‘aantal opleidingen’ tegenover elkaar in een tabel uiteengezet. Voor deze indicatoren zijn harde cijfers beschikbaar, waardoor ze beide in duidelijk afgebakende categorieën kunnen worden vertaald. De indicator ‘aantal studenten’ bestaat uit drie categorieën: ‘0-19 studenten’, ‘20-49 studenten’ en ‘50 en meer studenten’. De indicator ‘aantal opleidingen’ heeft twee categorieën: ‘1-2 opleidingen’ en ‘3 of meer opleidingen’. De tabel die hieruit resulteert maakt duidelijk hoeveel opleidingen zowel kwetsbaar als uniek zijn. Om uiteindelijk te kunnen bepalen wat het aantal opleidingen is dat daadwerkelijk als ‘kwetsbare opleiding met een maatschappelijke meerwaarde’ kan worden bestempeld, wordt vervolgens op basis van de naamgeving onderzocht hoeveel van deze opleidingen aan de HEFCE definitie voldoen (en dus in verband met een bijzonder positief extern effect van publiek belang zijn).

3.5 Diversiteit van het huidige opleidingsaanbod

Het cluster *Natuur* bestaat uit een totaal van 217 WO-opleidingen: 110 bacheloropleidingen en 107 masteropleidingen. Hieronder staan de resultaten van de empirische analyse voor dit cluster vermeld.

Figuur 3.1 Bacheloropleidingen in cluster Natuur

	0 -19 studenten	20-49 studenten	50 > studenten	Totaal
1-2 Opleidingen	5	6	9	20
3 > Opleidingen	9	20	61	90
Totaal	14	26	70	110

Uit bovenstaande figuur komt naar voren dat 11 (5 + 6) van de 110 bacheloropleidingen zowel kwetsbaar (minder dan 50 studenten) als uniek (minder dan 3 opleidingen) zijn. Op grond van de naamgeving wordt vastgesteld dat 5 van deze opleidingen in verband met een bijzonder positief extern effect van publiek belang zijn. Dit betekent dat 5 van de 110 bacheloropleidingen (= 5%) uit het cluster *Natuur* als 'kwetsbare opleiding met een maatschappelijke meerwaarde' worden bestempeld (zie appendix).

Figuur 3.2 Masteropleidingen in cluster Natuur

	0 -19 studenten	20-49 studenten	50 > studenten	Totaal
1-2 Opleidingen	41	11	9	59
3 > Opleidingen	32	14	11	48
Totaal	65	25	18	107

Bovenstaande figuur maakt duidelijk dat 41 van de 107 masteropleidingen zowel kwetsbaar (minder dan 20 studenten) als uniek (minder dan 3 opleidingen) zijn. Op basis van de naamgeving blijkt dat 19 van deze opleidingen vanwege een bijzonder positief extern effect van publiek belang zijn. Dit betekent dat 19 van de 107 masteropleidingen (=18%) uit het cluster *Natuur* 'orchideeën' zijn (zie appendix). In totaal zijn er dus 24 (5 + 19) van de 217 opleidingen (= 11%) uit het cluster *Natuur* aan te merken als 'kwetsbare opleiding met een maatschappelijke meerwaarde'.

Het cluster *Taal & Cultuur* bevat een totaal van 520 WO-opleidingen: waarvan 257 bacheloropleidingen en 263 masteropleidingen. De resultaten van de empirische analyse voor dit cluster staan hieronder gepresenteerd.

Figuur 3.3 Bacheloropleidingen in cluster Taal & Cultuur

	0 -19 studenten	20-49 studenten	50 > studenten	Totaal
1-2 Opleidingen	18	21	32	71
3 > Opleidingen	54	32	100	194
Totaal	72	53	132	257

Bovenstaande figuur laat zien dat 39 van de 257 bacheloropleiding zowel kwetsbaar (minder dan 50 studenten) als uniek (minder dan 3 opleidingen) zijn. Op grond van de naamgeving wordt vastgesteld dat 15 van deze opleidingen in verband met een bijzonder positief extern effect van publiek belang zijn. Dit betekent dat 15 van de 257 bacheloropleidingen (= 6%) uit het cluster *Taal & Cultuur* worden bestempeld als 'kwetsbare opleiding met een maatschappelijke meerwaarde' (zie appendix).

Figuur 3.4 Masteropleidingen in cluster Natuur

	0 -19 studenten	20-49 studenten	50 > studenten	Totaal
1-2 Opleidingen	128	29	19	176
3 > Opleidingen	65	17	7	87
Totaal	193	46	26	263

Uit bovenstaande figuur blijkt dat 128 van de 263 masteropleidingen zowel kwetsbaar (minder dan 20 studenten) als uniek (minder dan 3 opleidingen) zijn. Op basis van de naamgeving blijkt dat 41 van deze opleidingen vanwege een bijzonder positief extern effect van publiek belang zijn. Dit betekent dat 41 van de 263 masteropleidingen (= 16%) uit het cluster *Taal & Cultuur* 'orchideeën' zijn (zie

appendix). In totaal zijn dus 56 (15 + 41) van de 520 opleidingen (= 11%) uit het cluster *Taal & Cultuur* aan te merken als 'kwetsbare opleiding met een maatschappelijke meerwaarde'. Hieronder vallen voornamelijk de kleine letteren.

De gehele empirische analyse toont aan dat binnen de onderzochte clusters *Natuur* en *Taal & Cultuur* 11% van de opleidingen een 'orchidee' is. Opvallend is dat vooral masteropleidingen onder het predicaat 'kwetsbare opleiding met een maatschappelijke meerwaarde' vallen: van de in totaal 11% 'orchideeën' is 8% een masteropleiding en 3% een bacheloropleiding. Omdat onder meer 'hoge vaste kosten', als indicator van kwetsbaarheid, niet in de analyse is meegenomen, zou het aantal orchideeën (vooral voor het cluster *Natuur*) wellicht nog iets hoger kunnen zijn. Daar staat tegenover dat de levensfase van opleidingen ook niet betrokken is in de empirische analyse. Bepaalde opleidingen kunnen bijvoorbeeld net zijn opgericht, waardoor ze nog enkele jaren gegund moeten worden om te groeien. Deze opleidingen kunnen daardoor onterecht als kwetsbaar zijn aangemerkt. Desondanks geeft deze empirische analyse een goed beeld van het aantal 'orchideeën' binnen het huidige opleidingsaanbod. Dit betekent dat als een open bestel wordt ingevoerd en de tucht van de markt daadwerkelijk intreedt, er rond de 11% van de opleidingen in deze twee clusters zou verdwijnen. Wellicht dat dit percentage in andere clusters iets lager uitvalt, maar naar mijn oordeel is het gevaar van verschraling in termen van omvang in ieder geval serieus te noemen. De vraag blijft natuurlijk hoe reëel het is dat instellingen inderdaad op deze wijze reageren op een gewijzigde context waarin sprake is van een felle concurrentiestrijd. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan. In het laatste deel van deze paragraaf stond vooral de vraag centraal hoe groot het probleem van de kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde in Nederland zou kunnen zijn.

3.6 Diversiteit van het opleidingsaanbod binnen een open bestel

Uit bovenstaande analyse blijkt dat het huidige opleidingsaanbod gekenmerkt wordt door een flink aantal 'orchideeën'. Hoewel kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde het in elk bestel moeilijk hebben, komen dergelijke opleidingen in een open bestel nog meer in de verdrukking. Dit komt omdat de mogelijkheden tot kruissubsidies in een open bestel minder worden. Als de concurrentie toeneemt, is de kans reëel dat aanbieders zich nog meer dan voorheen richten op de rendabele opleidingen (met een koopkrachtige vraag), ook wel 'cherry picking' genoemd (CPB, 2004, p. 40). Het verdwijnen van 11% van de opleidingen uit de twee onderzochte clusters is een groot nadeel, omdat kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde een grote waarde hebben. Bovendien neemt, als wij deze redenering verder volgen, de diversiteit van het opleidingsaanbod af. Daarnaast heeft 'cherry picking' een mogelijk ander nadeel. Doordat de verhoogde concurrentie binnen een open bestel waarschijnlijk vooral op de meest rendabele opleidingen zal plaatsvinden, zouden ook populaire opleidingen als bedrijfskunde in aantal kunnen doen afnemen. Natuurlijke selectie kan ertoe leiden dat bijvoorbeeld 'slechts' 5 bedrijfskunde opleidingen in het hoger onderwijs overblijven. De vraag is echter of de diversiteit van het opleidingsaanbod hierdoor verder afneemt, omdat in feite 'meer van hetzelfde' verdwijnt. Voorstanders van marktwerking beargumenteren dat de diversiteit in een marktsituatie toeneemt, doordat instellingen op zoek gaan naar niches (Codling e.a., 2006, p. 15). De ervaringen in onder meer het Nieuw-Zeelandse hoger onderwijs (zie §4.5) tonen niettemin aan, dat het aannemelijker is dat de diversiteit in een marktsituatie afneemt. De verklaring die hiervoor wordt gegeven, is dat instellingen elkaars succes gaan kopiëren (isomorfisme) (Codling e.a., 2006, p. 14). Concurrentie kan wel innovativiteit stimuleren, maar vaak binnen de populaire clusters. Al met al is er dus gegronde aanleiding om te veronderstellen dat de diversiteit van het opleidingsaanbod binnen een open bestel in het hoger onderwijs in het gedrang komt.

Bovenstaande redenering over het gevaar van het verdwijnen van 'orchideeën' binnen een open bestel in het hoger onderwijs klinkt plausibel. Vanuit een bedrijfseconomisch perspectief zal een instelling zich in de markt met felle concurrentie 'genoodzaakt' voelen om onrendabele opleidingen te sluiten, omdat deze het bedrijfsresultaat negatief beïnvloeden. Maar of instellingen daadwerkelijk op deze manier zullen reageren op gewijzigde omstandigheden is de vraag. Het is denkbaar dat een instelling besluit een onrendabele opleiding te blijven aanbieden, omdat dit bijdraagt tot het profiel en de reputatie van de instelling. Een verhoogde reputatie kan vervolgens een trekker zijn voor studenten,

ook voor de rendabele opleidingen. Als de baten van de extra toename van het aantal studenten als gevolg van een goede reputatie opwegen tegen het verlies dat de onrendabele opleidingen met zich meebrengen, kan een instelling besluiten haar 'orchideeën' te cultiveren. Dit tegenargument betekent niet dat het mogelijke verlies van diversiteit kan worden veronachtzaamd.

In de voorgaande paragraaf is de 'ernst' van het probleem in kaart gebracht. Een open bestel kan leiden tot een fikse afname van het aantal opleidingen. Dit gegeven alleen rechtvaardigt reeds het belang van een onderzoek naar de gevolgen van een open bestel op dit punt. Het nodigt ook uit om te kijken hoe het behoud van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde in een open bestel kan worden gerealiseerd. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

3.7 Conclusie

Het huidige bestel van het Nederlandse hoger onderwijs kan door de vele toetredingsvoorwaarden en aanbodrestricties als gesloten worden aangemerkt. Om dit bestel opener te maken is vereist dat er minder regels van kracht zijn, die toetredingsbarrières voor het bekostigingsstelsel opwerpen en dat voor alle aanbieders gelijkwaardiger concurrentiecondities worden gecreëerd.

De bevindingen uit dit hoofdstuk maken duidelijk dat onder invloed van de invoering van een open bestel in het hoger onderwijs de diversiteit van het opleidingsaanbod in gevaar kan komen. Dit is een reden voor bezorgdheid en rechtvaardigt nader onderzoek, omdat een hoge mate van diversiteit van het opleidingsaanbod doorgaans als een waardevolle doelstelling voor het hoger onderwijs wordt beschouwd. Bij de diversiteit van het opleidingsaanbod vormen kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde een belangrijk punt van aandacht. De empirische analyse heeft aangetoond dat het huidige opleidingsaanbod gekenmerkt wordt door een behoorlijk aantal 'orchideeën'. In de twee onderzochte clusters *Natuur* en *Taal & Cultuur* gaat het ongeveer om 11% van het totale opleidingsaanbod. Als de kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde zouden verdwijnen als gevolg van de invoering van een open bestel, zou dat in veler ogen moeten worden aangemerkt als een serieuze aderlating. In een open bestel komen deze opleidingen in de verdrukking, omdat de mogelijkheden tot kruissubsidies in een open bestel afnemen. Ook populaire opleidingen zouden in aantal kunnen afnemen. Concurrentie kan wel innovativiteit stimuleren, maar vaak binnen de populaire clusters. Al met al is er dus gegronde aanleiding te veronderstellen dat de diversiteit van het opleidingsaanbod binnen een open bestel in het gedrang komt. De vervolgvraag is hoe binnen een open bestel de diversiteit van het opleidingsaanbod, en in bijzonder het bestaan van de kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde, kan worden gewaarborgd. Gezien de verantwoordelijkheid die aan de overheid wordt toegekend wat betreft de waarborging van de diversiteit van het opleidingsaanbod, dringt de vraag zich op welke rol de overheid in deze context heeft of zou moeten hebben.

Hoofdstuk 4. De balans tussen overheid en markt in het hoger onderwijs

De uitkomsten van de voorgaande onderzoeksvragen wijzen erop dat de invoering van een open bestel in het hoger onderwijs niet zozeer minder overheid, maar een andere overheid vereist. Hierdoor ziet de overheid zich bij haar verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de diversiteit van het opleidingsaanbod geplaatst voor de vraag hoe zij aan deze verantwoordelijkheid invulling dient te geven.

Om op deze vraag antwoord te kunnen geven, is in dit hoofdstuk de rol van de overheid binnen een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs onderwerp van bespreking. Ten eerste worden in §4.1 de redenen voor overheidsingrijpen in het hoger onderwijs besproken. In §4.2 volgt de toelichting van sturing van marktwerking als vorm van overheidsingrijpen omwille van het waarborgen van een divers opleidingsaanbod binnen een open bestel in het hoger onderwijs. De implicaties van deze sturing van marktwerking voor het optreden van de overheid worden behandeld in §4.3. Vervolgens wordt in §4.4 en §4.5 gekeken naar de ervaringen van de overheid met onderhavige problematiek in Engeland respectievelijk Nieuw-Zeeland. Ten slotte volgt in §4.6 de conclusie van dit hoofdstuk.

4.1 Redenen voor overheidsingrijpen

De praktijk toont aan dat zelfregulerende markten vaak niet naar verwachting presteren (Meyer e.a., 2007, p. 108). Wanneer het marktmechanisme niet tot een optimale ('Pareto-efficiënte') uitkomst leidt, wordt gesproken van 'marktfalen'. Zelfs als aan de voorwaarden van volkomen marktwerking (zie figuur 2.1) is voldaan, kan de markt falen. De volgende marktfalen kunnen in het hoger onderwijs worden geïdentificeerd: externe effecten/sociale baten; onzekerheid en informatiegebreken; het ontbreken van markten; en schaalvoordelen, monopolie en marktmacht. De te verwachten bedreiging van de diversiteit van het opleidingsaanbod, net als de andere mogelijke nadelen van een open bestel in het hoger onderwijs, hangen samen met deze marktfalen. Marktfalen vormen de voornaamste reden voor overheidsingrijpen in het hoger onderwijs. Daarnaast spelen ook politieke en normatieve overwegingen een rol bij de beslissing van de overheid om te interveniëren in het hoger onderwijs. Dit is het geval bij het motief van rechtvaardige verdeling en het '*merit good*' argument.

Externe effecten zijn aan de orde als voor- of nadelen verbonden aan de productie en/of consumptie van een goed toevallen aan andere dan de directe producenten of consumenten van het goed, zonder dat daar een prestatie tegen over staat. Deze voor-/nadelen worden dus niet meegenomen bij productie- en consumptiebeslissingen. Daarom wordt, in vergelijking met sociaal efficiënte outputniveaus, te weinig geproduceerd/geconsumeerd in het geval van positieve externaliteiten, of juist te veel wanneer er sprake is van negatieve externaliteiten (Wolf, 1993). Het hoger onderwijs heeft uitstralingseffecten, zoals sociale cohesie en het in stand houden van de eigen cultuur (zie §3.4), die verder reiken dan de individuele opbrengsten die met het volgen ervan samenhangen. Anders geformuleerd, de voordelen van hoger onderwijs voor de maatschappij als geheel (sociale baten) overschrijden de voordelen die de som van de individuele onderwijsgebruikers toekomen (private baten). Zoals in het vorige hoofdstuk is vastgesteld, is een bijzonder positief extern effect een belangrijk kenmerk van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde. De externe voordelen van het hoger onderwijs vormen een belangrijke reden voor overheidsingrijpen.

In tegenstelling tot de meeste goederen- en dienstenmarkten is onderwijs uniek in de zin dat de consument niet in staat is om op accurate wijze datgene te beoordelen en te waarderen wat door de producent wordt aangeboden. Hoger onderwijs is namelijk een '*experience good*', dat je alleen maar leert kennen door het te consumeren. Op het moment dat een studiekeuze wordt gemaakt, weet de student niet of de betreffende opleiding goed bij hem/haar past. Bovendien kan de student pas aan het eind van zijn/haar carrière terugkijken en beoordelen of de kosten (de investering) voor de opleiding de prijs waard zijn geweest (Jongbloed e.a., 2004, p. 51). Deze onzekerheid maakt het beslissen over investeren in het hoger onderwijs tot een risicovolle aangelegenheid. De externe effecten van hoger onderwijs brengen de overheid ertoe een student, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een beginnende kapper die ook met riskante investeringen kampt, subsidie (studiefinanciering) te geven. Dit is ook de

reden waarom de overheid een laag collegegeld heft. Het '*experience good*' karakter van hoger onderwijs leidt tot een informatie-asymmetrie die in het voordeel is van de aanbieder. Hierbij gaat het er vooral om dat de kwaliteit van een opleiding door de student lastig te beoordelen is. De onderwijsaanbieder kan opleidingen met tekortschietende kwaliteit blijven aanbieden vanwege de vertraging die er is tussen het volgen van hoger onderwijs en het evalueren van de waarde ervan door de student. Het betekent dat de aanbieder geen directe sanctie ervaart wanneer de kwaliteit tekortschiet. Uiteraard zal het reputatiemechanisme, vooral in het geval van concurrentie, een corrigerende werking hebben: als de kwaliteit consequent tekortschiet heeft dat effect op de reputatie van de aanbieder en zullen de klanten op termijn wegblijven. Dit maakt het van belang dat aanbieders ook daadwerkelijk een reputatie kunnen opbouwen (met het oog op een open bestel in het hoger onderwijs is het belangrijk op te merken dat private aanbieders nog geen reputatie hebben). Omdat de studenten gedwongen zijn om te vertrouwen op de prijs en kwaliteit van het door de producent aangeboden product, wordt het hoger onderwijs beschouwd als een '*trust market*' (Jongbloed e.a., 2004, p. 52). Overheidsingrijpen in de vorm van kwaliteitsbewaking en het promoten van transparantie is dientengevolge noodzakelijk om voor consumenten het gewenste vertrouwen in de kwaliteit van de dienstverlening te bewerkstelligen en om de informatie-asymmetrie weg te werken.

In het hoger onderwijs ontbreekt een markt voor studieleningen. Er is slechts sprake van een beperkte private studieleningenmarkt. Banken zijn doorgaans erg terughoudend met het verstrekken van leningen aan studenten vanwege de onzekerheid of de studenten de door hun afgesloten leningen ook daadwerkelijk kunnen afbetalen. Dit is reden voor bezorgdheid aangezien hoger onderwijs niet alle individuen in gelijke mate bereikt: wie over meer kapitaal beschikt zal eerder in hoger onderwijs investeren dan wie daar minder mee bedeed is. Omdat de markt voor studieleningen in de private sector niet tot stand komt, is overheidsingrijpen noodzakelijk om studenten de mogelijkheid te bieden middels het afsluiten van leningen aangeboden door de publieke sector hun studie te bekostigen (Onderwijsraad, 2001b, p. 72).

Men spreekt van schaalvoordelen wanneer de lange termijn gemiddelde kosten dalen terwijl de output stijgt. In dat geval verschijnt ook het gevaar van monopolievorming: een enkele producent die de laagste productiekosten maakt, zal elke concurrent kunnen wegvagen (Duczmal, 2006, p.60). In het geval van hoger onderwijs zijn schaalvoordelen een reële mogelijkheid. Substantiële kosten dienen te worden gemaakt om een nieuwe onderwijsinstelling op te zetten. Sommige van deze kosten zijn vaste kosten, zoals infrastructuur en administratieve kosten, omdat deze niet variëren met het aantal studenteninschrijvingen. Schaalvoordelen ontstaan doordat vaste kosten kunnen worden gespreid over meer studenten wanneer de studentaantallen toenemen. Ook het gevaar van marktmacht ligt op de loer. Zo zouden onderlinge afspraken tussen de onderwijsaanbieders ertoe kunnen leiden dat ze een te hoge prijs voor hun product berekenen (Jongbloed, 2003, p.112). Ingrijpen door de overheid om kartelafspraken te verhinderen kan daarom van belang worden gevonden, zodat de markt daadwerkelijk 'kan werken'.

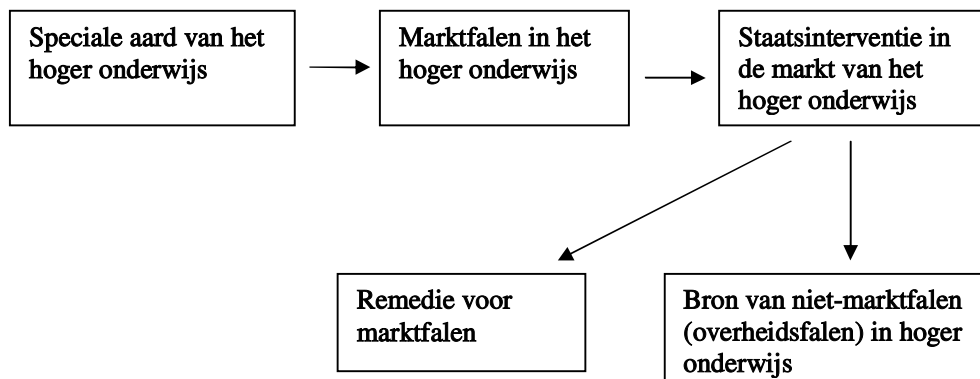
Naast bovenvermelde marktfalen spelen, zoals gezegd, ook politieke en normatieve overwegingen een rol spelen bij de beslissing van de overheid om te interveniëren in het hoger onderwijs. Indien de verdelingsresultaten van 'goed functionerende' markten niet in overeenstemming zijn met sociaal geaccepteerde standaarden van rechtvaardigheid grijpt de overheid in. De overheid wil dat alle individuen dezelfde kans op onderwijs hebben. Dit betekent echter niet dat iedereen ook dezelfde uitkomst behaalt; men zal het toch zelf moeten doen. Gerelateerd aan de wens van een rechtvaardige verdeling is het '*merit good*' argument. Hoger onderwijs wordt gezien als een '*merit good*'. '*Merit goods*' zijn goederen waarvan de overheid vindt dat mensen die zouden moeten consumeren, ongeacht hun inkomen of status. Individuele kunnen onvoldoende waardering hebben voor hoger onderwijs en zouden dan geneigd zijn minder hoger onderwijs te volgen dan in feite goed voor ze is. Om te vermijden dat zij leerervaringen missen die voor persoonlijk en maatschappelijk functioneren als essentieel worden gezien, omdat de overheid dus beter meent te weten wat essentieel is voor ieder individu dan die individuen zelf, grijpt ze in. Dit is een bij uitstek paternalistisch motief voor overheidsingrijpen (Onderwijsraad, 2001a, p. 23).

Uit bovenstaande blijkt dat marktfalen in meer of mindere mate in het hoger onderwijs kunnen optreden. In een open bestel, dat grote nadruk legt op marktwerking, kan dan ook een belangrijke rol voor de overheid zijn weggelegd om dergelijke marktfalen te reduceren of zelfs geheel weg te nemen. In het onderhavige geval zou dit ingrijpen gericht moeten zijn op handhaving van de diversiteit door kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meewaarde 'in de lucht te houden'.

4.2 Sturing van marktwerking

Door middel van de invoering van een open bestel in het hoger onderwijs streeft de overheid ernaar de consument (student) te laten profiteren van de voordelen van het marktmechanisme, maar zij stelt zich tevens op het standpunt dat dit niet ten koste mag gaan van het vervullen van haar eindverantwoordelijkheid ten aanzien van de publieke belangen van onderwijs (Ministerie van OCW, 2004, p. 2). Dit brengt de overheid in een lastig parket. Zoals in het vorige hoofdstuk is gebleken, kan de disciplinerende als gevolg van concurrentie ook andere dan publieke belangen dienen. Het ingrijpen van de overheid als reactie hierop kan echter vervolgens weer overheidsfalen teweegbrengen (zie figuur 4). Hiermee is de overheid in een spagaat tussen terugtreden en optreden geraakt. Er is sprake van een 'catch 22': enerzijds zou overheidsingrijpen tot een minimum moeten worden beperkt (ter voorkoming van overheidsfalen), terwijl anderzijds de markt 'vraagt' om overheidsingrijpen (ter voorkoming van marktfalen). Waar het in de praktijk om draait is om een goede balans tussen deze twee 'kwaden' te vinden. Bij het borgen van het publieke belang van een divers opleidingsaanbod binnen een open bestel in het hoger onderwijs is het van belang te bezien welke mix tussen overheid en markt als coördinatiemechanisme tot een succesvolle borging kan leiden van publiek belang. Dan kunnen de nadelen van het ene mechanisme door de voordelen van het andere mechanisme (zoveel mogelijk) worden gecompenseerd (WRR, 2000, p.11).

Figuur 4: Overheidsingrijpen in het hoger onderwijs



Bron: Duczmal (2006, p. 62)

De sleutel tot het vinden van een succesvolle mix tussen overheid en markt als coördinatiemechanisme ter waarborging van publieke belangen in een marktachtige structuur, lijkt te liggen in de sturing van marktwerking door de overheid. Sturing van marktwerking kan worden gezien als het inbouwen van prikkels in het marktproces zodat de individuele actor 'uit zichzelf' een maatschappelijk gewenste keuze maakt. Het door de overheid gericht beïnvloeden of conditioneren van individuele keuzeprocessen vormt de kern van de sturing van marktwerking (Plug e.a., 2003, p. 10). Het doel is een marktordening (een open bestel in het hoger onderwijs) te ontwerpen die ertoe leidt dat de optelsom van de door eigenbelang gemotiveerde individuele besluiten overeenkomt met publieke belangen (een divers opleidingsaanbod). Het bedenken en ontwikkelen van de hiervoor benodigde juridische en institutionele kaders wordt ook wel 'competition engeneering' genoemd. De overheid draagt de verantwoordelijkheid voor het (her)ontwerp en de (her)regulering van marktachtige structuren bij het voortbrengen van goederen en diensten met een publiek belang (Plug e.a., 2003, p. 32).

Uit het voorgaande blijkt dat markten, tenzij onderworpen aan goed opgestelde regulaties en macro-economische coördinatie, niet hun functionele voordelen zullen vertonen, zonder dat hun gebreken gelijktijdig onacceptabele schade toebrengen aan publieke belangen. Gezien de rationale achter de invoering van een open bestel in het hoger onderwijs lijkt de voornaamste methode voor de overheid om laatstgenoemd risico te verhelpen: inbedding en regulatie die de kernfuncties van de markt behouden (Meyer e.a., 2007, p. 109). Dit betekent dat de overheid bij de sturing van marktwerking omwille van het borgen van de diversiteit van het opleidingsaanbod binnen een open bestel in het hoger onderwijs vooral aangewezen is op de volgende remedies:

- de inrichting van een raamwerk van wetten
- supervisiemetingen en verslaggevingvereisten
- macro-economisch beleid en micro-economische maatregelen aan de vraagkant
- micro-economische regelingen ter verbetering van de aanbodstructuur
- gerichte interventies in het economische proces

Hoewel bovenstaande remedies (grotendeels gebaseerd op het werk van Meyer e.a.) niet nieuw zijn, zijn ze anders in een marktsituatie. Ze dienen dan namelijk te worden gebruikt om de sturing van marktwerking, en de daarvoor te vervullen rollen van de overheid (zie volgende paragraaf), vorm te geven.

4.3 De rollen van de overheid

Om de taak van de sturing van marktwerking binnen een open bestel in het hoger onderwijs ten behoeve van het borgen van de diversiteit van het opleidingsaanbod goed te kunnen vervullen, zal het optreden van de overheid op een aantal wezenlijke punten moeten veranderen. Inschakeling van het marktmechanisme vergt dat de overheid een aantal nieuwe rollen vervult, die zij tot voorheen nauwelijks vervulde en dat reeds bestaande rollen op een andere wijze worden ingevuld. De verschillende rollen die voor de overheid in het onderhavige geval vooral van belang zijn om invulling aan te geven, zijn (Plug e.a., 2003, p. 33):

- beleidsmaker
- opdrachtgever
- toezichthouder
- marktmeester

Plug noemt ook nog de rol van eigenaar, maar omdat deze rol in dit geval niet van belang is, wordt zij hier verder buiten beschouwing gelaten.

Beleidsmaker

De rol van beleidsmaker is de overheid welbekend. De overheid blijft ook in het geval van een open bestel in het hoger onderwijs verantwoordelijk voor het maken van beleid. Maar de introductie van marktwerking in het hoger onderwijs vergt tegelijkertijd een andere invulling van de rol van beleidsmaker. Het in wet- en regelgeving resulterende beleid diende voorheen primair als substituuut van het niet optimaal werkende marktmechanisme (Plug e.a., 2003, p. 34). Als er echter voor wordt gekozen om de uitvoering van taken met een publiek belang geheel of gedeeltelijk onderhevig te laten zijn aan marktwerking, zijn wet- en regelgeving complementair aan marktwerking. *De inrichting van een raamwerk van wetten* biedt een basis voor het creëren van een open bestel in het hoger onderwijs waarbinnen de overheid in staat is marktwerking zodanig te sturen dat het bestaan van 'orchideeën' kan worden gewaarborgd. De overheid dient heldere kaders op te stellen waarbinnen instellingen zelf invulling kunnen geven. Dit betekent dat de ontwikkeling van de marktlogica binnen een open bestel beperkt zal zijn door een daarvoor toegeruste supervisor (de overheid). Respect voor de autonomie van instellingen vormt daarin een belangrijk uitgangspunt (Meyer, 2007, p. 110). Beleid en regelgeving moeten erop gericht zijn de economische, institutionele en juridische randvoorwaarden te creëren, waarbinnen de markt op een effectieve wijze kan functioneren. Daar waar de overheid kiest voor marktwerking, is zij als beleidsmaker verantwoordelijk voor het ontwerpen van een ordening waarbinnen het marktproces leidt tot een uitkomst die congruent is met de gedefinieerde publieke belangen (Plug e.a., 2003, p. 35). Ten behoeve van het waarborgen van 'orchideeën' binnen een open bestel is het belangrijk dat de overheid *macro-economisch beleid en micro-economische*

maatregelen aan de vraagkant opstelt, die studenten prikkelen 'uit zichzelf' voor een dergelijke opleiding te kiezen. Dit kan de overheid verwezenlijken door ervoor te zorgen dat de arbeidsmarkt (loonvorming) beter werkt voor beroepen als verpleegkundigen en andere maatschappelijk belangrijke beroepen. Verder kan de overheid door middel van informatieverstrekking proberen (specifieke groepen) scholieren te enthousiasmeren voor het volgen van een kwetsbare opleiding met een maatschappelijke meerwaarde. Daarbij is het van belang dat de overheid *micro-economische regelingen ter verbetering van de aanbodstructuur* inzet, die instellingen prikkelen 'uit zichzelf' te beslissen kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde aan te bieden. Dit kan de overheid bewerkstelligen door 'orchideeën' van extra subsidie te voorzien. Ook kan de overheid dergelijke opleidingen aanbesteden (zie hieronder).

Opdrachtgever

Eén van de manieren om zaken voor elkaar te krijgen zonder ze zelf uit te voeren, is daartoe aan een ander een opdracht te verstrekken. De opdrachtgeverrol is daarmee voor de overheid een mogelijk nieuw te vervullen rol in een open bestel in het hoger onderwijs. Als opdrachtgever kan de overheid het 'falen' van het vrije marktmechanisme corrigeren, zonder zelf op te treden als producent. Bepaalde collectieve diensten, waaronder kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde, worden onvoldoende voortgebracht als dit zou worden overgelaten aan de vrije markt. Nadat de overheid als beleidsmaker heeft vastgesteld welk voorzieningenniveau van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde gewenst is, kan zij er als opdrachtgever door middel van een aanbesteding voor zorgen dat een ander deze opleidingen aanbiedt. Dit is een voorbeeld van een *micro-economische regeling*, die door de overheid kan worden ingezet om instellingen te prikkelen 'uit zichzelf' het besluit te nemen 'orchideeën' aan te bieden. Beleidsmatige doelstellingen worden vertaald in concrete opdrachten en contractvoorwaarden aan hoger onderwijsinstellingen, waarbij de overheid tevens (gedeeltelijk) zorg draagt voor de financiering. De opdrachtgeverrol stelt de overheid bovendien in staat om te profiteren van de voordelen van concurrentie, doordat meerdere instellingen gevraagd zullen worden een offerte uit te brengen (Plug e.a., 2003, p. 36).

Toezichthouder

Daar waar de overheid meer aan marktpartijen overlaat, dient zij erop toe te zien dat publieke belangen voldoende worden gewaarborgd (Plug e.a., 2003, p. 39). Gezien het belang van de autonomie van instellingen in een marktsituatie, staat zij hierbij voor de uitdaging het toezicht niet beknellend te laten zijn. Voor het waarborgen van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde binnen een open bestel in het hoger onderwijs is het belangrijk dat de overheid als toezichthouder een strategische overzichtsfunctie gaat bekleden. De overheid dient situaties te identificeren waar ingrijpen noodzakelijk is om het bestaan van 'orchideeën' te waarborgen. Dit kan de overheid als beleidsmaker bijvoorbeeld doen besluiten om, afhankelijk van de situatie, een bepaald macro-economisch beleid aan de vraagkant te voeren en/of bepaalde micro-economische regelingen ter verbetering van de aanbodstructuur in te zetten. Verder moet de overheid als toezichthouder er ook binnen een open bestel op toe blijven zien dat instellingen zich houden aan de vastgelegde wettelijke eisen. Het toezicht is hier gericht op het controleren van de naleving van wettelijke normen en verplichtingen. In het onderhavige geval gaat het om eisen die het bestaan van 'orchideeën' moeten waarborgen. Cruciaal is dat de eisen verankerd zijn in wet- en regelgeving. Als beleidsmaker dient de overheid deze eisen zoveel mogelijk te operationaliseren in objectieve, verifieerbare en juridisch afdwingbare normen. Zonder goede wet- en regelgeving is adequaat toezicht onmogelijk (Plug e.a., 2003, p. 38). Tevens is het van belang dat de betrokken wet- en regelgeving een goede informatievoorziening (ook voor de studenten) vanuit de sector regelt. Informatie is immers nodig om een oordeel te kunnen vormen over de mate waarin hoger onderwijsinstellingen aan de wettelijke eisen voldoen en om te kunnen bezien of het bestaan van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde in gevaar is. *Supervisiemetingen en verslaggevingsvereisten* spelen daarin een belangrijke rol. De bureaucratische last voor de instellingen dient echter zoveel mogelijk beperkt te blijven. Daarnaast moet de overheid als toezichthouder door de betrokken wet- en regelgeving met voldoende bevoegdheden en instrumenten worden toegerust om *gericht te kunnen interveniëren in het economische proces*, zodat de naleving van de wettelijke eisen kan worden gehandhaafd. Anders is de toezichthouder een waakhond zonder tanden, die hooguit kan blaffen (Plug e.a., 2003, p. 39). Met name in een

marktsituatie, zoals een open bestel in het hoger onderwijs, is het belangrijk alleen te interveniëren waar dat werkelijk noodzakelijk is. In dat geval is het de kunst om gedoseerd op te treden. Te zware interventies stuiten op onnodige weerstand en te lichte interventies laten onacceptabele situaties onnodig intact, met alle gevolgen van dien.

Marktmeester

Een andere vorm van toezicht is het mededingingstoezicht. Wanneer de overheid het marktmechanisme inzet bij de uitvoering van taken met een publiek belang, dient zij erop toe te zien dat het marktproces adequaat verloopt. Tot op heden heeft de overheid in het hoger onderwijs de rol van marktmeester nauwelijks vervuld, omdat marktwerking in het hoger onderwijs redelijk beperkt is gebleven. In een open bestel, dat grote nadruk op marktwerking legt, wordt deze rol voor de overheid duidelijk van groter belang. Als marktmeester richt de overheid zich op het bewaken van effectieve en eerlijke concurrentieverhoudingen; er moet sprake zijn van een *'level playing field'*. Hier is de overheid als het ware de hoeder van het publieke belang van goed functionerende markten (Plug e.a., 2003, p. 40). Een belangrijke wet in dit kader is de Mededingingswet, die op alle denkbare marktactiviteiten van toepassing is. Hoewel de Mededingingswet vooralsnog niet van toepassing is op het hoger onderwijs, zal de invoering van een open bestel hier hoogstwaarschijnlijk verandering in brengen. In een open bestel veranderen de condities waarin instellingen hun diensten aanbieden namelijk in meer marktconforme condities, waardoor het hoger onderwijs een economische activiteit wordt die (doorgaans) onder de Mededingingswet valt. De Mededingingswet bevat bepalingen die de marktmeester in staat stelt concurrentiebeperkende afspraken en misbruik van een economische machtspositie te bestrijden. Zo kan de overheid als marktmeester op basis van *supervisiemetingen en verslaggevingsvereisten* beoordelen of de concurrentieverhoudingen binnen een open bestel in het hoger onderwijs in een zodanige toestand verkeren dat het bestaan van 'orchideeën' in gevaar is. Mocht hiervan sprake zijn dan beschikt zij over de nodige bevoegdheden en instrumenten om *gericht te kunnen interveniëren in het economische proces*, zodat de mededingingsregels kunnen worden gehandhaafd. Net als de toezichthouder moet de marktmeester alleen interveniëren waar dat echt noodzakelijk is. Ook hier dient zij gedoseerd op te treden en gepaste interventies te plegen. (Plug e.a., 2003, p. 46).

De overheid laat in een open bestel in het hoger onderwijs meer aan de markt over, maar waar de overheid een eigen rol heeft moet deze dus nadrukkelijk(er) worden ingevuld. Om uit de spagaat van terugtreden en optreden te geraken, dient de overheid zich zoveel mogelijk alleen met de hoofdlijnen op het speelveld te bemoeien. De eindverantwoordelijkheid voor het waarborgen van het publieke belang blijft bij uitstek de taak voor de overheid, maar dat zal in een marktsituatie moeten gebeuren door het stellen van heldere kaders (voor gunstige marktcondities), met duidelijke doelstellingen en randvoorwaarden, die scherp worden bewaakt. In plaats van intensieve, vaak gedetailleerde sturing, zal de overheid zich meer moeten concentreren op globale kaderstelling en het inbouwen van prikkels in het marktproces, zodat individuele actoren 'uit zichzelf' maatschappelijk gewenste keuzes maken. Dit betekent dat de overheid zich terugtrekt op essentiële stellingen om van daaruit actief, maar steeds op hoofdlijnen in te grijpen in maatschappelijke processen. De overheid trekt zich terug op kerntaken teneinde die beter uit te kunnen voeren. Om de markt voor zich te laten werken bij het verwezenlijken van publieke belangen, dient het optreden van de overheid in een marktsituatie veel meer een aanvulling op, in plaats van een vervanging van, het marktmechanisme te zijn. Dit duidt op een ondersteunende rol voor de overheid ten opzichte van de markt. Een overheid die minder zelf doet en meer anderen in staat stelt om het te doen.

Ter inspiratie van de invulling van de rol van de overheid in een marktsituatie wordt nu gekeken hoe hier in het buitenland invulling aan gegeven is. De ervaringen van de overheid met de onderhavige problematiek in Engeland en Nieuw-Zeeland kunnen waardevolle inzichten verschaffen, omdat in beide landen marktwerking in de gehele publieke sector een sterke invloed heeft. In de volgende twee paragrafen worden deze ervaringen per land, na een korte toelichting van het desbetreffende hoger onderwijsstelsel, aan de hand de rollen van de overheid behandeld.

4.4 Overheidsingrijpen in Engeland

In Engeland is de markt voor het hoger onderwijs gesloten. Het is moeilijk nieuwe publiek bekostigde instellingen toe te voegen aan de zittende, omdat dit moet gebeuren door middel van het invoeren van een nieuwe wet of een nieuw statuut ('*charter*'). Daartoe moet een lastige procedure worden doorlopen. De reden is dat de invoering van een nieuwe wet of '*charter*' gelijk staat aan de accreditatie van de instelling. Aangezien in Engeland alleen instellingen en geen opleidingen worden geaccrediteerd, hecht de overheid hier veel waarde aan (Kaiser e.a., 1999, p. 103). Hoewel de Engelse hoger onderwijsinstellingen allemaal een private grondslag hebben, zijn ze voor hun financiering sterk afhankelijk van de overheid. Reeds in de jaren tachtig heeft de overheid in Engeland een begin gemaakt met het stimuleren van marktwerking in het hoger onderwijs. De belangrijkste redenen hiervoor waren het verhogen van de efficiëntie en het creëren van een bredere basis voor de toename van de participatie (Kaiser e.a., 1999, p. 101). Elementen van marktwerking in het Engelse hoger onderwijs zijn onder meer: prestatiebekostiging in onderzoek, het vrijgeven van het collegegeld tot een bepaald limiet, de mogelijkheid van selectie aan de poort, de eigen verantwoordelijkheid van instellingen voor hun bestuur en organisatie en voor het besteden van de door haar ontvangen subsidies en andere inkomsten. Dit neemt niet weg dat in de markt van het hoger onderwijs voor de overheid een belangrijke rol is weggelegd (Leišytė, 2007, p. 48).

Het erkende niet-bekostigde private hoger onderwijs in Engeland is zeer beperkt. Er is slechts één erkende instelling in het Engelse hoger onderwijs die geen publieke bekostiging ontvangt, namelijk de *University of Buckingham*. Dat ze daardoor ook aan minder overheidsregulering gebonden is, is een gegeven waar de instelling trots op is: ze gaat er prat op helemaal van overheidsbemoeienis afgeschermd te zijn (Jongbloed, 2003b, p. 33). De *University of Buckingham* is volledig gespecialiseerd in management-, informatiewetenschappen en recht. Dit zijn populaire clusters, die ook door veel publiek bekostigde instellingen aangeboden worden (Jongbloed, 2003b, p. 32).

Met het oog op het waarborgen van de diversiteit van het opleidingsaanbod heeft de Engelse overheid onder meer de volgende opleidingen als 'orchideeën' aangemerkt, die dienvolgens ook beschermd moeten worden (HEFCE, 2005, p. 5-7):

- natuurwetenschappen zoals natuurkunde, aardwetenschappen en ecologie
- kleine letteren zoals Arabisch, Turks, Chinees en Japans
- kwantitatieve sociale wetenschappen zoals methodologie van de sociale wetenschappen

In haar rol als beleidsmaker probeert de overheid de wet- en regelgeving, en het daaruit resulterende beleid, zoveel mogelijk op marktwerking aan te laten sluiten. De overheid is duidelijk toegewijd aan het behoud van een markt in het hoger onderwijs. Het stellig vasthouden aan een uitgebreide autonomie van hoger onderwijsinstellingen blijkt echter niet in het belang van het voortbestaan van 'orchideeën' te zijn (House of Commons Science and Technology Committee, 2006, p. 16). Doordat instellingen bijvoorbeeld geen verplichting hebben om de overheid formeel op de hoogte te stellen van eventuele plannen om kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde op te heffen, is de overheid niet altijd in staat om bijtijds in te grijpen. Verder is de overheid onder andere niet bij machte om af te dwingen, dat extra subsidies bestemd voor 'orchideeën' ook daadwerkelijk aan deze opleidingen ten goede komen. Deze ervaringen tonen het belang aan van *de inrichting van een raamwerk van wetten*, zodat de overheid voldoende geëquipeerd is om 'orchideeën' in het hoger onderwijs te kunnen waarborgen. Daarbij dient de overheid een heldere strategische visie te ontwikkelen om haar wens voor het handhaven van 'orchideeën' in hoger onderwijs aan te laten sluiten op haar wens de autonomie van instellingen te maximaliseren (House of Commons Science and Technology Committee, 2006, p.17). Door middel van het inbouwen van prikkels in het marktproces probeert de overheid als beleidsmaker ervoor te zorgen dat individuele actoren 'uit zichzelf' beslissingen nemen die ertoe bijdragen dat 'orchideeën' in het hoger onderwijs behouden blijven. Om de studentenaantallen van 'orchideeën' te verhogen stelt de overheid als beleidsmaker *macro-economisch beleid en micro-economische regelingen aan de vraagkant* op, die studenten prikkelen 'uit

zichzelf' voor een dergelijke opleiding te kiezen. Hiermee wordt al op scholen begonnen. Zo worden verschillende samenwerkingsverbanden ondersteund, die zomerscholen, ontdekkingsdagen en award-evenementen organiseren met het doel scholieren te enthousiasmeren voor onder andere natuurwetenschappen en taal (HEFCE, 2005, p. 11). Het promoten van 'orchideeën' wordt ook specifiek gericht op groepen die nu ondervetegenwoordigd zijn, zoals etnische minderheden, omdat daar het meeste resultaat te behalen is. Verder zet de overheid zich in om de dialoog tussen hoger onderwijsinstellingen en werkgevers te promoten. Het is namelijk belangrijk dat kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde tegemoet komen aan de behoeftes van werkgevers, zodat afgestudeerden gemakkelijker aan een baan kunnen komen. Als werkgevers bovendien beter expliciteren welke uitdagende banen en bijbehorende salarissen zij voor afgestudeerden van 'orchideeën' in de aanbieding hebben, zou dit de vraag van studenten naar deze opleidingen kunnen doen toenemen (The Council for Industry and Higher Education, 2005, p. 2). Om het aanbod van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde te stimuleren, zet de overheid *micro-economische regelingen* in die hoger onderwijsinstellingen prikkelen 'uit zichzelf' te besluiten dergelijke opleidingen aan te bieden. Zo voorziet de overheid bepaalde 'orchideeën', zoals Chinees en Turks, van extra subsidie. De overheid heeft ondervonden dat deze initiatieven van tevoren goed dienen te worden gepland en dat ze moeten worden opgezet aan de hand van duidelijke doelstellingen en heldere criteria (Universitas, 2005, p. 2). Bij de toewijzing van bekostiging aan hoger onderwijsinstellingen wordt al rekening gehouden met de kostenverschillen in de aangeboden opleidingen van de instelling. Verder probeert de overheid wanneer twee of meer hoger onderwijsinstellingen erover nadenken om gelijksoortig aanbod in dezelfde regio terug te trekken, deze instellingen samen te brengen om de mogelijkheden met betrekking tot specifieke opleidingen te bespreken. De overheid stimuleert steeds meer het samenwerken tussen instellingen op het gebied van 'orchideeën' om zodoende het aanbod van deze opleidingen te kunnen handhaven (HEFCE, 2005, p. 10). (Omdat de overheid geen opleidingen aanbesteedt, neemt ze geen opdrachtgeverrol zoals besproken in §4.3 op zich). Een belangrijke les is dat voor elke 'orchidee' afzonderlijk moet worden bekeken wat de overheid als beleidsmaker voor de betreffende opleiding kan betekenen.

De overheid oefent als toezichthouder een strategische overzichtsfunctie uit, die gericht is op het identificeren van situaties waar het bestaan van 'orchideeën' in gevaar is (HEFCE, 2005, p. 1). De hieruit voortkomende bevindingen vormen voor de overheid een belangrijke input in het vervullen van haar rol als beleidsmaker. Verschillende nationale studies worden door de overheid ondernomen om vast te kunnen stellen waar het aanbod van 'orchideeën' op de lange termijn kan worden gehandhaafd en ontwikkeld. De overheid heeft als toezichthouder echter niet de beschikking over relevante data om kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde goed te analyseren. Wil ze haar strategische overzichtsfunctie goed kunnen uitvoeren, dan is het van belang dat zij toegang heeft tot uitvoerige datasets waaronder trends in studentenvraag, studentenopname en de vraag van werkgevers naar afgestudeerden van 'orchideeën'. *Supervisiemetingen en verslaggevingsvereisten* dienen derhalve te worden uitgebreid om een toereikende informatievoorziening voor de overheid als toezichthouder te creëren (House of Commons Science and Technology Committee, 2006, p. 17). Verder ziet de overheid als toezichthouder toe op de naleving van wettelijke eisen. Met het inzetten van *gerichte interventies in het economische proces* om de wettelijke eisen te kunnen handhaven, is de overheid nogal voorzichtig. De overheid is namelijk bang voor een te overdreven interventionistische rol in de markt, omdat het uiteindelijk de dynamiek van het hoger onderwijs zou kunnen ondermijnen (House of Commons Science and Technology Committee, 2006, p. 17). Dit betekent echter dat onacceptabele situaties onnodig lang kunnen blijven voortduren. Het is dus niet alleen van belang dat de overheid als toezichthouder met voldoende interventiebevoegdheden en -instrumenten wordt toegerust, maar ook dat zij daar op haar beurt effectief en doortastend gebruik van maakt.

De overheid neemt in het hoger onderwijs nog niet echt duidelijk de rol van marktmeester op zich. Dit heeft ermee te maken dat het mededingingsrecht niet van toepassing is op het hoger onderwijs. Toch is het door de invoering van de verschillende elementen van marktwerking in het hoger onderwijs wel degelijk van belang dat de overheid als marktmeester optreedt om zo voor effectieve en eerlijke concurrentieverhoudingen te kunnen zorgen. Met het oog op het waarborgen van 'orchideeën' is de overheid ook tot dit inzicht gekomen (HEFCE, 2005, p. 11). Omdat de overheid als beleidsmaker

steeds meer het samenwerken tussen instellingen stimuleert om het bestaan van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde te kunnen borgen, is het belangrijk dat de overheid als marktmeester erop toeziet dat deze samenwerkingen niet tot bijvoorbeeld onrechtvaardige collegegeldverhogingen voor de studenten leiden.

4.5 Overheidsingrijpen in Nieuw-Zeeland

Het hoger onderwijs in Nieuw-Zeeland is onderdeel van de sector van het postsecundair (tertiair) onderwijs. Het tertiaire onderwijs wordt zowel door publieke als private instellingen verzorgd. In de afgelopen tien jaar is in Nieuw-Zeeland voortvarend gewerkt aan het bewerkstelligen van een gelijk speelveld waarop publieke en private aanbieders zich kunnen begeven. Het gelijk speelveld houdt onder meer in dat naast publieke aanbieders ook erkende private aanbieders in aanmerking komen voor publieke bekostiging – direct, via de instellingsbekostiging, en indirect, via de studiefinanciering die voor studenten beschikbaar is (Jongbloed e.a., 2004, p. 44). Om erkend te worden moet voldaan worden aan financiële, onderwijskundige en bestuurlijke criteria. Daarbovenop kunnen private instellingen hun kwalificaties (diploma's, certificaten) laten accrediteren door ze te laten voldoen aan nationale standaarden, die in kwalificatieregisters zijn neergelegd. Deze instellingen kunnen zo erkende en nationaal herkenbare kwalificaties verstrekken en ontvangen overheidsbekostiging. Hiermee is Nieuw-Zeeland het enige land waar sprake is van een volledig open bestel in het hoger onderwijs (Onderwijsraad, 2004, p. 32).

In Nieuw-Zeeland bestaat het postsecundair onderwijs uit een omvangrijk aantal erkende private aanbieders. Het onderwijsaanbod van veel van deze private instellingen is beperkt (twee á drie opleidingen). Het aanbod is van oudsher gericht op economie en andere beroepsgerichte segmenten. Vaak gaat het om opleidingen waar de publieke instellingen geen significante rol (willen) spelen. De deelnemers zijn vooral werkenden en andere specifieke doelgroepen. De deelname is gelijkelijk verdeeld over het voltijd- en deeltijdonderwijs. In de publieke sector is de deelname in het voltijdonderwijs in vergelijking met het deeltijdonderwijs ongeveer twee keer zo groot (Jongbloed, 2004, p. 48). Hoewel het opleidingsaanbod van de private instellingen beperkt is en vooral geconcentreerd is binnen de populaire clusters, komt het verschil in type onderwijs tussen de private en publieke aanbieders de diversiteit binnen deze clusters ten goede.

De overheid heeft eind jaren '90 als beleidsmaker in het postsecundair onderwijs een open bestel ingevoerd in de vorm van een zeer competitief model waarin publieke en private aanbieders werden aangemoedigd om met elkaar te concurreren voor middelen en studenten. Overheidsregulatie werd daarbij erg lichtjes toegepast om zoveel mogelijk ruimte aan de instellingen te geven (Kingsbury, 2000, p. 1). De overheid bekostigde opleidingen op grond van studentenaantallen en niet op grond van wat de overheid in het belang van het land en de arbeidsmarkt zag. Dit heeft ervoor gezorgd dat het aantal populaire opleidingen zoals bedrijfskunde enorm is toegenomen, hetgeen ten koste is gegaan van de diversiteit van het opleidingsaanbod in het hoger onderwijs. Tegelijkertijd ontstonden er dubieuze opleidingen in het hoger onderwijs. Hoewel hierbij werd ingesprongen op de vraag van studenten, was er geen oog voor de vraag van werkgevers naar afgestudeerden van deze opleidingen en de wensen van de samenleving (Kingsbury, 2000, p. 3). Deze ervaringen hebben ertoe geleid dat overheid als beleidsmaker een beetje aan het terugkomen is op een open bestel in het postsecundair onderwijs. De overheid heeft ingezien dat ze een belangrijke rol moet vervullen bij het waarborgen van de diversiteit van het opleidingsaanbod en in het bijzonder bij het borgen van bestaan van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde. Door *de inrichting van een raamwerk van wetten* probeert de overheid als beleidsmaker een basis van een open bestel te creëren waarbinnen zij voldoende is toegerust om 'orchideeën' te kunnen waarborgen. De overheid als beleidsmaker streeft daarbij naar een meer geplande benadering ten aanzien van het opleidingsaanbod in een open bestel in het postsecundair onderwijs (Kingsbury, 2000, p. 16). Om het aanbod van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde te ondersteunen zet de overheid *micro-economische regelingen* in, die instellingen prikkelen 'uit zichzelf' te besluiten dergelijke opleidingen aan te bieden. Zo baseert de overheid zich bij het bepalen van de hoogte van de bekostiging van een opleiding sinds enkele jaren onder meer op het criterium '*strategic relevance*'. Dit betekent dat

kwetsbare opleidingen met een maatschappelijk meerwaarde voor een hogere subsidie in aanmerking komen. Verder stimuleert ze samenwerkingsverbanden tussen hoger onderwijsinstellingen om zodoende gezamenlijk tot oplossingen te komen, die het aanbod van 'orchideeën' waarborgen (LaRoque, 2005, p. 3). (Omdat de overheid geen opleidingen aanbesteedt, neemt zij geen opdrachtgeverrol zoals besproken in §4.3 op zich). Intussen is het besef doorgedrongen dat het ondersteunen van het aanbod van 'orchideeën' veelal gepaard dient te gaan met het opstellen van *macro-economisch beleid en micro-economische regelingen aan de vraagkant*, die studenten prikkelen 'uit zichzelf' voor dergelijke opleidingen te kiezen (Abbot, 2005, p. 13).

In haar rol als toezichthouder heeft de overheid een strategische overzichtsfunctie op zich genomen, waarbij ze op grond van nationale studies probeert te identificeren waar de problemen in het opleidingsaanbod zitten (Abbott, 2005, p. 19). Gekeken wordt naar manieren om *supervisiemetingen en verslagvereisten* zodanig uit te breiden dat de overheid als toezichthouder meer zicht heeft op de ontwikkelingen in het postsecundair onderwijssysteem. Dit moet de overheid in staat stellen een meer geplande benadering ten aanzien van het opleidingsaanbod in een open bestel in het postsecundair onderwijs te vervullen. Als toezichthouder ziet de overheid verder toe op de naleving van wettelijke eisen. Met het inzetten van *gerichte interventies in het economische proces* om de wettelijke eisen te kunnen handhaven, is de overheid behoorlijk terughoudend. Ze heeft uit ervaring geleerd dat het van groot belang is om met de juiste intensiteit te interveniëren in bedrijfsprocessen van de onder toezicht staande instellingen (Kingsbury, 2000, p. 15).

Om de concurrentie te beschermen treedt de overheid in het postsecundair onderwijs op als marktmeester. Deze rol vervult zij op basis van het mededingingsrecht, dat via de *Commerce Act 1986* van toepassing op het hoger onderwijs is verklaard. *Supervisiemetingen en verslaggevingsvereisten* geven de overheid de mogelijkheid te beoordelen of in het postsecundair onderwijs de concurrentieregels worden geschonden. Mocht dit het geval zijn dan beschikt zij over de nodige bevoegdheden en instrumenten om *gericht te kunnen interveniëren in het economische proces*, zodat de concurrentieregels kunnen worden gehandhaafd (Kingsbury, 2000, p. 1). Ook hier is de overheid erop gebrand met de juiste intensiteit te interveniëren. Vanwege de toenemende samenwerkingsverbanden tussen instellingen om 'orchideeën' te waarborgen, ziet de overheid er als marktmeester onder meer op toe dat deze samenwerkingsverbanden niet tot bijvoorbeeld onrechtvaardige collegegeldverhogingen voor de studenten leiden (Kingsbury, 2000, p. 14).

4.6 Conclusie

Er lijkt sprake te zijn van een interessante paradox. Aanvankelijk werd marktwerking gezien als een verfrissend alternatief voor een overmaat aan overheidssturing. Maar als er iets is wat duidelijk is geworden, dan is dat bij het gebruik van het marktmechanisme om publieke belangen te waarborgen overheidssturing door het bestaan van marktfalen onontkoombaar is. Dit neemt niet weg dat de overheid zich in een marktsituatie voor nieuwe uitdagingen ziet geplaatst. Waar het om gaat is een juiste balans tussen overheid en markt te vinden.

De sleutel tot het vinden van een succesvolle mix tussen overheid en markt als coördinatiemechanisme ter waarborging van publieke belangen in een marktachtige structuur, lijkt te liggen in de sturing van marktwerking door de overheid. Het doel is een marktordening (een open bestel in het hoger onderwijs) te ontwerpen die ertoe leidt dat de optelsom van de door eigenbelang gemotiveerde individuele besluiten overeenkomt met publieke belangen (een divers opleidingsaanbod). Aan de hand van de remedies die de overheid ten behoeve hiervan inzet, dient de overheid in het onderhavige geval invulling aan de volgende rollen te geven: beleidsmaker, opdrachtgever, toezichthouder en marktmeester. De eindverantwoordelijkheid voor het waarborgen van het publieke belang blijft bij uitstek de taak voor de overheid, maar dat zal in een marktsituatie moeten gebeuren door het stellen van heldere kaders (voor gunstige marktcondities), met duidelijke doelstellingen en randvoorwaarden, die scherp worden bewaakt. In plaats van intensieve, vaak gedetailleerde sturing, zal de overheid zich meer moeten concentreren op globale kaderstelling en het inbouwen van prikkels in het marktproces, zodat individuele actoren 'uit zichzelf' maatschappelijk gewenste keuzes maken. Dit betekent dat de

overheid zich terugtrekt op essentiële stellingen om van daaruit actief, maar steeds op hoofdlijnen in te grijpen in maatschappelijke processen. Om de markt voor zich te laten werken bij het verwezenlijken van publieke belangen, dient het optreden van de overheid in een marktsituatie veel meer een aanvulling op, in plaats van een vervanging van, het marktmechanisme te zijn. De ervaringen van de overheid met onderhavige problematiek in Engeland en Nieuw-Zeeland hebben voornamelijk aangetoond dat de overheid in een marktsituatie zowel ruimte als richting aan instellingen moet geven om 'orchideeën' te kunnen handhaven.

Hoofdstuk 5. Conclusies, aanbevelingen en discussie

De resultaten van de drie onderzoeksvragen hebben tezamen de nodige bagage aangedragen om het onderhavige centrale vraagstuk te behandelen.

In dit laatste hoofdstuk wordt daarom antwoord gegeven op de vraag hoe de diversiteit van het opleidingsaanbod binnen een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs kan worden gewaarborgd. Allereerst worden in §5.1 de conclusies van dit onderzoek uiteengezet. Op grond hiervan worden vervolgens in §5.2 aanbevelingen geformuleerd voor het ontwerp van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs waarbinnen de diversiteit van het opleidingsaanbod gewaarborgd wordt. Ten slotte worden in §5.3 enkele interessante punten voor mogelijk vervolgonderzoek aangestipt.

5.1 Conclusies

Uit de analyse van de achtergronden van het onderhavige centrale vraagstuk in hoofdstuk 2 blijkt, dat de rationale achter de invoering van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs is: de consument (student) te laten profiteren van de voordelen van het marktmechanisme. Het voorstel van invoering van een open bestel in het hoger onderwijs is te begrijpen in het licht van de groeiende overtuiging, dat het marktmechanisme bepaalde goederen en diensten met een publiek goed karakter op een adequatere wijze voortbrengt dan overheidscoördinatie. Een open bestel wordt gezien als een prominente beleidsoptie om, net als in andere publieke sectoren, marktwerking in het hoger onderwijs te bevorderen door de toetreding van nieuwe, private aanbieders. Een open bestel kan een positieve invloed hebben op de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijsbestel als gevolg van meer prikkels om te concurreren. Dit betekent dat in het ontwerp van een open bestel zoveel mogelijk ruimte aan de markt moet worden gelaten om de voordelen van het marktmechanisme in het Nederlandse hoger onderwijs tot uiting te laten komen.

Het onderzoek in hoofdstuk 3 naar de mogelijke gevolgen van een open bestel op de diversiteit van het opleidingsaanbod, toont aan dat naast positieve effecten ook negatieve effecten kunnen optreden: zo is er gegronde aanleiding om te veronderstellen dat de diversiteit van het opleidingsaanbod binnen een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs in gevaar komt. Dit is een reden voor bezorgdheid, omdat een hoge mate van diversiteit van het opleidingsaanbod doorgaans als een waardevolle doelstelling voor het hoger onderwijs wordt beschouwd. Bij het waarborgen van de diversiteit van het opleidingsaanbod vormen kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde een belangrijk punt van aandacht. De empirische analyse uit hoofdstuk 3 heeft laten zien dat het huidige opleidingsaanbod gekenmerkt wordt door een flink aantal 'orchideeën'. In de twee onderzochte clusters *Natuur* en *Taal & Cultuur* gaat het ongeveer om 11% van het totale opleidingsaanbod. Als deze opleidingen onder invloed van de invoering van een open bestel zouden verdwijnen, zou dat in veler ogen moeten worden aangemerkt als een serieuze aderlating. In een open bestel komen deze opleidingen in de verdrukking, omdat de mogelijkheden tot kruissubsidies tussen rendabele opleidingen en kwetsbare opleidingen in een open bestel verminderen. Ieder gaat voor zich. Ook populaire opleidingen zouden in aantal kunnen afnemen. Concurrentie kan innovativiteit stimuleren, maar vaak binnen de populaire clusters. Het publieke belang van het waarborgen van de diversiteit van het opleidingsaanbod wijst er derhalve op dat in het ontwerp van een open bestel rekening dient te worden gehouden met een belangrijke rol voor de overheid. In het onderhavige geval zou dit overheidsingrijpen gericht moeten zijn op handhaving van de diversiteit door kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meewaarde 'in de lucht te houden'.

Uit het onderzoek in hoofdstuk 4 naar de rol van de overheid ter waarborging van een divers opleidingsaanbod binnen een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs, komt naar voren dat het er in het ontwerp van een open bestel vooral om draait een juiste balans tussen overheid en markt te vinden: beide coördinatiemechanismen dienen elkaar aan te vullen, zodat de nadelen van het ene mechanisme door de voordelen van het andere mechanisme (zoveel mogelijk) worden gecompenseerd. De sturing van marktwerking door de overheid lijkt daarvoor de juiste aanpak te zijn. Het doel is een

open bestel in het hoger onderwijs te ontwerpen die ertoe leidt dat de optelsom van de door eigenbelang gemotiveerde individuele besluiten overeenkomt met het publieke belang van een divers opleidingsaanbod. Hiervoor is de overheid aangewezen op de volgende remedies: de inrichting van een raamwerk van wetten, supervisiemetingen en verslaggevingsvereisten, macro-economisch beleid en micro-economische maatregelen aan de vraagkant, micro-economische regelingen om de aanbodstructuur te verbeteren en gerichte interventies in het economische proces. Aan de hand van deze remedies dient de overheid in het onderhavige geval de volgende rollen te vervullen: beleidsmaker, opdrachtgever, toezichthouder en marktmeester. In een open bestel in het hoger onderwijs laat de overheid meer aan de markt over, maar waar de overheid een eigen rol heeft moet deze nadrukkelijk(er) worden ingevuld. De overheid kan uit de spagaat tussen terugtreden en optreden ontsnappen door zich zoveel mogelijk alleen met de hoofdlijnen op het speelveld te bemoeien. De eindverantwoordelijkheid voor het waarborgen van het publieke belang blijft bij uitstek de taak voor de overheid, maar dat zal in een marktsituatie moeten gebeuren door het opstellen van heldere kaders (voor gunstige marktcondities), met duidelijke doelstellingen en randvoorwaarden, die scherp worden bewaakt. In plaats van intensieve, vaak gedetailleerde sturing, zal de overheid zich meer moeten concentreren op globale kaderstelling (onder meer door het instellen van de wettelijke eis dat subsidies bestemd voor 'orchideeën' ook daadwerkelijk aan deze opleidingen ten goede komen) en het inbouwen van prikkels in het marktproces, zodat individuele actoren 'uit zichzelf' maatschappelijk gewenste keuzes maken. Dit betekent dat de overheid zich terugtrekt op essentiële stellingen om van daaruit actief, maar steeds op hoofdlijnen in te grijpen in maatschappelijke processen. Dit duidt op een ondersteunende rol voor de overheid ten opzichte van de markt. De overheid die minder zelf doet en meer anderen in staat stelt om het te doen. De ervaringen van de overheid met onderhavige problematiek in Engeland en Nieuw-Zeeland hebben voornamelijk aangetoond dat de overheid in een marktsituatie zowel ruimte als richting aan instellingen moet geven om 'orchideeën' te kunnen handhaven. Samenwerking met relevante stakeholders, waaronder potentiële werkgevers en studentenvakbonden, wordt daarbij van groot belang gezien.

5.2 Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande conclusies kunnen aan de overheid de volgende aanbevelingen worden gericht ten behoeve van het ontwerp van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs waarbinnen de diversiteit van het opleidingsaanbod gewaarborgd wordt:

- *Stel als beleidsmaker heldere kaders op waarbinnen hoger onderwijsinstellingen zelf invulling kunnen geven.*

Door het opstellen van heldere kaders geeft de overheid ruimte aan hoger onderwijsinstellingen om zoveel mogelijk zelf te doen. Kaders zijn er echter niet alleen om ruimte te bieden, maar ook om duidelijk zichtbaar te maken waar de ruimte voor de instellingen ophoudt. Zo hebben de ervaringen uit het buitenland aangetoond dat het ter wille van het waarborgen van 'orchideeën' van belang is, dat hoger onderwijsinstellingen de verplichting hebben om de overheid bijtijds (bijvoorbeeld 18 maanden van tevoren) in kennis te stellen van eventuele plannen om dergelijke opleidingen op te heffen. Verder is het onder meer belangrijk dat instellingen verplicht zijn om subsidies bestemd voor 'orchideeën' daadwerkelijk aan deze opleidingen ten goede te laten komen. Cruciaal is dat deze verplichtingen als wettelijke eisen worden verankerd. Het stellen van heldere kaders, met duidelijke doelstellingen en randvoorwaarden, vormt een basis voor het creëren van een open bestel in het hoger onderwijs waarbinnen de overheid in staat is de marktwerking zodanig te sturen dat 'orchideeën' gewaarborgd worden.

- *Zorg er als beleidsmaker voor dat studenten geprikkeld worden 'uit zichzelf een kwetsbare opleiding met een maatschappelijke meerwaarde te volgen', en dat hoger onderwijsinstellingen worden geprikkeld 'uit zichzelf kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde aan te bieden.*

Door het inbouwen van prikkels in het marktproces kan de overheid individuele actoren ertoe bewegen 'uit zichzelf' maatschappelijke gewenste keuzes te maken, die resulteren in het behoud van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde binnen een open bestel in het hoger onderwijs. Deze marktgerichte oplossing zorgt ervoor dat aansluiting op het marktmechanisme wordt bewerkstelligd. Hierdoor hoeft de overheid niet van bovenaf op te leggen dat hoger onderwijsinstellingen verplicht zijn om een bepaald voorzieningenniveau van 'orchideeën' aan te bieden. Een belangrijke les uit het buitenland is dat de overheid voor elke 'orchidee' afzonderlijk dient te bepalen wat het voor de bescherming van de betreffende opleiding kan betekenen. Elke 'orchidee' vraagt immers om een op haar situatie toegesneden aanpak. Samenwerking met relevante stakeholders, waaronder potentiële werkgevers en studentenvakbonden, lijkt daarin onontbeerlijk te zijn.

- *Zorg er als opdrachtgever van aanbestedingen voor, dat het publieke belang van het waarborgen van 'orchideeën' in concrete opdrachten en contractvoorwaarden wordt vertaald.*

Het aanbesteden van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde is voor de overheid één van de manieren om ervoor te zorgen dat anderen (hoger onderwijsinstellingen) in dergelijke opleidingen voorzien. Door het aanbesteden van 'orchideeën' kan de overheid bovendien profiteren van de voordelen van het marktmechanisme, doordat meerdere instellingen gevraagd zullen worden een offerte uit te brengen. Dit is een voorbeeld van een *micro-economische regeling*, die door de overheid kan worden ingezet om instellingen te prikkelen 'uit zichzelf' het besluit te nemen 'orchideeën' aan te bieden. Als opdrachtgever is de overheid verantwoordelijk voor het opstellen van de opdracht en het afsluiten van contracten met instellingen die de opdracht uiteindelijk gaan uitvoeren. Hierbij moet de overheid in staat zijn om het in geding zijnde publiek belang te behartigen. Daartoe moet zij over het vermogen beschikken om het publieke belang van het waarborgen van 'orchideeën' te vertalen in concrete opdrachten en contractvoorwaarden. Denk onder meer aan kwaliteitseisen, verslaggevingsvereisten en afspraken met betrekking tot de inhoud van de opleiding. De overheid dient helder te vast te leggen wat de opdracht precies behelst en welke voorwaarden en verwachtingen aan de opdracht kleven. Economische onpartijdigheid vormt hierbij een belangrijke voorwaarde. Indien (de schijn bestaat dat) bepaalde instellingen worden bevoordeeld, kan het marktproces en daarmee het behoud van 'orchideeën' worden geschaad.

- *Breng als toezichthouder de kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde in kaart.*

Door het in kaart brengen van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde is de overheid in staat om situaties te identificeren waar ingrijpen ten behoeve van het waarborgen van dergelijke opleidingen noodzakelijk is. De hieruit voortkomende bevindingen vormen voor de overheid bovendien een basis om te bepalen welke aanpak ter bescherming van de betreffende 'orchidee' het meest geschikt is. Het is lastig om 'orchideeën' vast te stellen, maar de ervaringen uit het buitenland maken duidelijk dat kwantitatieve maatstaven een belangrijke grondslag vormen. Zo dient onder meer te worden gelet op de bezetting per opleiding en de kosten die aan de betreffende opleiding zijn verbonden. Verder is het, gelet op de bevindingen uit het buitenland, belangrijk dat een rondje langs de velden wordt gemaakt om te inventariseren welke opleidingen in Nederland echt noodzakelijk zijn. Hierbij dienen onder meer potentiële werkgevers, ministeries, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), adviesorganen van de overheid en andere relevante stakeholders te worden geraadpleegd. Er dient dus een overlegmechanisme te worden gecreëerd, waarvoor de overheid een nieuw intermediair orgaan moet opstellen om de vraag en aanbod naar 'orchideeën' in beeld te brengen.

- *Handhaaf als toezichthouder de wettelijke eisen die het bestaan van 'orchideeën' moeten waarborgen*

Omdat in een open bestel meer aan de markt wordt overgelaten, is het belangrijk dat de overheid zich ervan vergewist dat de wettelijke eisen die het bestaan van 'orchideeën' moeten waarborgen

daadwerkelijk door hoger onderwijsinstellingen worden nageleefd. Het is met name in een marktsituatie van belang dat alleen omwille van deze wettelijke eisen geïntervenieerd wordt waar dat werkelijk noodzakelijk is. In dat geval is het de kunst om gedoseerd op te treden. De ervaringen van het buitenland maken duidelijk dat dit een grote uitdaging betreft, vooral wanneer de overheid uitermate bang is om de hoger onderwijsinstellingen tegen zich in het harnas te jagen. Onafhankelijkheid is mede daardoor absoluut noodzakelijk voor de integriteit en effectiviteit van het toezicht op de naleving van de wettelijke eisen. Dit geldt vooral voor de onafhankelijkheid ten opzichte van de onder toezicht gestelde instellingen. Maar ook een zekere mate van onafhankelijkheid ten opzichte van politiek en beleid is gewenst. De besluitvorming over de toepassing van algemene regels op concrete individuele gevallen moet in beginsel niet onder invloed staan van politieke belangen. De NVAO en Onderwijsinspectie kunnen deze rol van toezichthouder op de naleving van wettelijke eisen ter waarborging van 'orchideeën' op zich nemen. De NVAO zal zich dan vooral toeleggen op de kwaliteitsbewaking, terwijl de Onderwijsinspectie zich vooral op de verdere wettelijke eisen (zoals de verplichting dat subsidie bestemd voor 'orchideeën' ook daadwerkelijk aan deze opleidingen ten goede komen) zal concentreren. Het is in dit geval wel van belang dat de Onderwijsinspectie tot een zbo wordt omgevormd, waardoor ze niet meer direct onder het gezag van een minister valt.

- *Bewaak als marktmeester effectieve en eerlijke concurrentieverhoudingen in het hoger onderwijs.*

De overheid dient er bij een open bestel in het hoger onderwijs voor te zorgen dat het marktproces adequaat verloopt. Effectieve en eerlijke concurrentieverhoudingen zijn enorm belangrijk voor het in stand houden van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde binnen een open bestel in het hoger onderwijs. Vooral indien de overheid steeds meer het samenwerken tussen instellingen stimuleert om het bestaan van 'orchideeën' te kunnen borgen, is het belangrijk dat de overheid erop toeziet dat deze samenwerkingen niet tot bijvoorbeeld onrechtvaardige collegegeldverhogingen voor de studenten leiden. Van de ervaringen uit het buitenland kan worden geleerd, dat het van toepassing verklaren van het mededingingsrecht (in Nederland de Mededingingswet) op het hoger onderwijs hiervoor van groot belang is. De Mededingingswet bevat bepalingen die de marktmeester (de Nederlandse Mededingsautoriteit) in staat stelt concurrentie beperkende afspraken en misbruik van een economische machtspositie te bestrijden. Daarbij is het belangrijk alleen te interveniëren waar dat voor de bescherming van de concurrentie echt noodzakelijk is. Ook hier dient de overheid gedoseerd op te treden en gepaste interventies te plegen. Alleen zo kan zij het noodzakelijke gezag verwerven. Daarom geldt ook hier: onafhankelijkheid van de onder toezicht gestelde instellingen en een zekere mate van onafhankelijkheid van de politiek. Dat de Nederlandse Mededingsautoriteit (NMa) een zbo is, komt dus in dit geval goed uit.

5.3 Aandachtspunten voor vervolgonderzoek

Dit onderhavige onderzoek heeft zich geconcentreerd op het waarborgen van de diversiteit van het opleidingsaanbod binnen een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs. Hierbij is uitgegaan van de redenering dat de hoger onderwijsinstellingen door de te verwachten verhoogde concurrentie zich in een open bestel vooral zullen gaan richten op de rendabele opleidingen en dat kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde verdwijnen. Hoewel dit mede gezien de ervaringen in Nieuw-Zeeland aannemelijk lijkt, is het zoals gezegd de vraag of de instellingen in het Nederlandse hoger onderwijs daadwerkelijk op deze manier zullen reageren op de gewijzigde omstandigheden die de invoering van een open bestel met zich mee brengt. Zo kunnen hoger onderwijsinstellingen zich actief met maatschappelijk verantwoordelijk ondernemen bezig houden (de drie p's: 'people', 'planet' en 'profit'), waardoor zij het als hun plicht zien om 'orchideeën' te blijven aanbieden. De experimenten met een open bestel die de overheid in de periode van 2007-2015 heeft lopen, kunnen hier mogelijk verder inzichten in verschaffen. Deze lopende experimenten kunnen ook een inspiratiebron vormen voor de vier te vervullen rollen van de overheid ter waarborging van de diversiteit van het opleidingsaanbod in een open bestel.

Niet alleen het nationale maar ook het internationale niveau is van belang bij onderzoek naar de diversiteit van het opleidingsaanbod binnen een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs. Vooral de Europese regelgeving is van invloed op een open bestel. Dit geldt onder meer voor de *regeling van vrij verkeer van diensten, personen, goederen en de vrijheid van vestiging*. Omdat de afbakening van publieke financiering in een open bestel met studentvolgende bekostiging niet meer via instellingen loopt, maar via de deelnemer, zouden geaccrediteerde buitenlandse instellingen die zich in Nederland vestigen ook voor bekostiging in aanmerking kunnen komen. Dit kan grote gevolgen hebben voor de diversiteit van het opleidingsaanbod. In een open bestel veranderen de condities waarin instellingen hun diensten aanbieden in meer marktconforme condities. Hoger onderwijs wordt daarmee naar verwachting een economische activiteit (dienst van algemeen economisch belang). Deze diensten vervullen een taak van algemeen belang, maar worden uitgevoerd op de markt. Op deze diensten zijn de Europese mededingingswetgeving en de staatssteunregels van toepassing. Dit heeft tot gevolg dat wanneer de bekostiging de werkelijke kosten van de opleidingen overstijgt, dit wordt bestempeld als staatssteun en de Europese Commissie in dat geval zal moeten beoordelen of dit gerechtvaardigd is of niet. Als uitzondering op deze regel vormen de activiteiten in het kader van het algemeen belang (zoals het subsidiëren van kwetsbare opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde) (CPB, 2004, p. 49).

Dit onderzoek heeft opgeleverd dat een open bestel in het hoger onderwijs lastig vorm te geven is. Vooral in een land als Nederland waarin zaken als gelijke kansen hoog in het vaandel staan. Toch heeft dit onderzoek aanknopingspunten aangeboden voor het realiseren van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs waarbinnen de publieke belangen van onderwijs, in het bijzonder de diversiteit van het opleidingsaanbod, gewaarborgd worden.

Literatuurlijst

Abbott, M. (2005). *Private Higher Education Penetration into a Mature Education Market: The New Zealand Experience*, PROPHE Working Paper nr. 6.

Algemene Rekenkamer (2004). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 25956, nrs. 1-2, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Boer, de H.F. (2006). Governance in het hoger onderwijs, in: Hout, H. van, G. ten Dam, M. Mirande, C. Terlouw en J. Willems (2006). *Vernieuwing in het hoger onderwijs: Onderwijskundig handboek*, Assen: Van Gorcum.

Birnbaum, R. (1973). *Maintaining diversity in higher education*, San Francisco: Jossey-Bass.

Coase, R.H. (1988). *The Firm, the Market and the Law*, Chicago: Chicago University Press.

Codling, A. en V.L. Meek (2006). Twelve Propositions on Diversity in Higher Education, in: *Higher Education Management and Policy*, vol. 18, no. 3, pp. 23-47.

CPB (2004). *Een Open Bestel in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs*, nr. 70, Den Haag.

Duczmal (2006). *The rise of private education in Poland: Policies, markets and strategies*, Enschede: CHEPS.

Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York: Basic Books.

HEFCE (2005). *Strategically important and vulnerable subjects: Final report of the advisory group*.

Henling, M. (2000). Het einde van vertalen, in: *Universiteitskrant Groningen*, 26-29, pp. 6-7.

Hermans, TK 1999/2000, 26800 VII, nr. 6, p. 15.

House of Commons Science and Technology Committee (2006). *Strategic Science Provision in English Universities: A Follow-up*, Second Report of Session 2005-06, HC 101, London: The Stationery Office Limited.

Huisman, J. (1995). *Differentiation, Diversity and Dependency in Higher Education*, Utrecht: Lemma.

Huisman, J., J.J. Vossensteyn en P.A.M. Maassen (1997). *Programme uniqueness and diversity in neighbouring countries: A multiple comparative analysis of higher education programmes offered in Nederland, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein- Westfalen and Vlaanderen*, Beleidsgerichte studies Hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek 44, Zoetermeer.

Huisman, J. (1998). Differentiation and Diversity in Higher Education Systems, in: J. C. Smart (Ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, Vol. Xiii, Agathon Press, Bronx, NY.

Jongbloed, B. (2003a). Marketization in Higher Education, Clark's Triangle and the Essential Ingredients of Markets, in: *Higher Education Quarterly*, 0951-5224, Volume 57, No.2, pp. 110-135.

Jongbloed, B (2003b). *Grenzen aan de bekostiging van het hoger onderwijs: de situatie in Denemarken, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Australië*, Studie in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Enschede: CHEPS.

Jongbloed, B., C. Salerno en Jeroen Huisman (2004). *Bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs: programma's en klanten*, Achtergrondstudie voor de Onderwijsraad, Enschede: CHEPS.

Kaiser, F., P. van der Meer, J. Beverwijk, A. Klemperer, B. Steunenberg en A. van Wageningen (1999). *Market type mechanisms in higher education: A comparative analysis of their occurrence and discussions on the issue in five higher education systems*, Higher Education Monitor Thematic Report IV, Enschede: CHEPS.

Keuzegids (2006). *Welke instellingen zijn het meest creatief met opleidingsnamen?* Bekeken op 21 mei 2008: http://www.keuzegids.org/download/misleiding_bijlage.pdf.

Keuzegids (2007). *Wie is het beste? Over onderwijskwaliteit*. Bekeken op 26 mei 2008: http://www.keuzegids.org/download/samenvatting_keuzegids.pdf.

Kingsbury, A. (2000). *Competition, Collaboration or Control: Competition Law and Tertiary Education in New Zealand*.

LaRoque, N. (2005). *Private Tertiary Education in New Zealand: Evaluation and Context*, New Zealand Association of Private Education Provides Conference 2005, Wellington.

Leišytė, L. (2007). *Higher education in the United Kingdom*, International Higher Education Monitor Country Report, Enschede: CHEPS.

Meyer, T. En L.P. Hinchman (2007). *The Theory of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press.

Ministerie van BZK (2003). *Kabinetsvisie 'Andere Overheid'*, Kamerstuk 2003-2004, 29362, nr.1, Den Haag.

Ministerie van Financiën (2004). *IBO Open Bestel*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 2, Den Haag.

Ministerie van OCW (1988). *De school op weg naar 2000: Een besturingsfilosofie van de jaren negentig*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Ministerie van OCW (1999). *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Ministerie van OCW (2000). *Onderwijs in stelling*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Ministerie van OCW (2004). *Kabinetsstandpunt over een open bestel in het hoger onderwijs*, Kamerstuk 2004-2005, 29891, nr. 1, Tweede Kamer, Den Haag.

Ministerie van OCW (2005). *Experimenten met een open bestel*, nr. HO/BL/05/20087, Den Haag.

Ministerie van OCW (2006a). *Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs*, nr. HO/BL/2006/24451, Den Haag.

Ministerie van OCW (2006b). *Tijdelijke regeling subsidie experimenten open bestel*, nr. HO/BL/2006/28157, Den Haag.

NVAO (2003a). *Accreditatiekaders bestaande opleidingen hoger onderwijs*, Den Haag.

NVAO (2003b). *Toetsingskader nieuwe opleidingen hoger onderwijs*, Den Haag.

NVAO (2008). *Wat doet de NVAO?: Nederland*. Bekeken op 20-05-2008:
<http://www.nvao.net/wat-doet-de-nvao-nederlands>.

Onderwijsinspectie (2004). *Rapport aangewezen hogescholen: Stand van zaken kwaliteitszorg 2003*, Utrecht.

Onderwijsraad (2001a). *De Markt Meester?*, nr. 20010441/529, Den Haag.

Onderwijsraad (2001b). *Onderwijs in de markt*, nr. 20010421/529, Den Haag.

Onderwijsraad (2004). *Ruimte voor aanbieders*, nr. 20040103/780, Den Haag.

Pierre, J. en B.G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*, Houndmills Basingstoke: Macmillan press.

Plug, P., M. van Twist en L. Geut (2003). *Sturing van marktwerking: De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*, Assen: Koninklijke van Gorcum.

Quarles van Ufford, P., F. Thomése en B. Verbeek (red.) (1998). *De ideologie van de markt; de koopman tussen staat en burger*, Bussum: Coutinho.

Rijksbegroting 2000, TK 1999-2000, 26800 VIII, nr. 6.

Rijksbegroting 2001, TK 2000-2001, 27400, nr. 2.

SER (2005). *Ondernemerschap voor de publieke zaak*.

Smith, A. (1975, orig. 1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, London: Dent & Sons Ltd.

The Council for Industry and Higher Education (2005). *Strategically Import subjects: Input into the review by HEFQE from the CIHE Policy Forum*.

Universitas (2005). *Evaluation of HEFCE funding for minority subjects*.

Vught, van F. (2007). *Diversity and Differentiation in Higher Education Systems: Challenges for the Knowledge Society*, Oslo.

Waslander, S. (1999). *Koopman & burgerschap: Marktwerking in het onderwijs*, Academisch proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Assen: Van Gorcum.

Wolf, Ch. (1993). *Markets and governments. Choosing between imperfect alternatives*, Cambridge: The MIT Press.

WRR (2000). *Het borgen van publiek belang*, Rapporten aan de Regering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers.

WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwogen: Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Rapporten aan de Regering nr. 76, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Appendix

Ter verduidelijking van de empirische analyse die in hoofdstuk 3 is uitgevoerd wordt in dit onderdeel de verschillende 'orchideeën' per cluster, opgesplitst voor bacheloropleidingen en masteropleidingen, uiteengezet.

Orchideeën onder bacheloropleidingen afkomstig uit cluster Natuur

Onderwijsinstelling	Orchideeën
Universiteit Leiden	59308 Molecular Science and Technology
Universiteit Utrecht	56988 Milieu-natuurwetenschappen
Universiteit van Amsterdam	06986 Aardwetenschappen 50012 Bio-exact
Radboud Universiteit Nijmegen	56988 Moleculaire Levenswetenschappen

Orchideeën onder masteropleidingen afkomstig uit cluster Natuur

Onderwijsinstelling	Orchideeën
Universiteit Leiden	60207 Bio-pharmaceutical Sciences 60618 Nanosciences
Rijksuniversiteit Groningen	60607 Ecology 60207 Energie-en milieuwetenschappen 60611 Medische Farmaceutische Wetenschappen 60615 Behavioural and Cognitive Neurosciences 60617 Medical and Pharmaceutical Drug Innovation 60618 Nanosciences
Universiteit Utrecht	60732 Geographical Sciences 60810 Environmental Sciences
Universiteit van Amsterdam	60230 Astronomy and Astrophysics
Vrije Universiteit Amsterdam	60044 Geo-environmental Sciences 60106 Bio-informatics 60616 Bio-molecular Sciences 60800 Medical Natural Sciences

Radboud Universiteit Nijmegen	60322 Molecular Mechanisms of Diseases (research)
	66982 Natuurwetenschappen (research)
	66988 Milieu-natuurwetenschappen
	60800 Moleculaire Levenswetenschappen

Orchideeën onder bacheloropleidingen afkomstig uit cluster Taal & Cultuur

Onderwijsinstelling	Orchideeën
Universiteit Leiden	50201 Hebreeuwse en Aramese Talen en Culturen
	50203 Ruslandkunde
	56015 Egyptische Taal en Cultuur
	56120 Islamitische Theologie
	56821 Talen en Culturen van Japan
	56821 Talen en Culturen van Afrika
Rijksuniversiteit Groningen	56012 Friese Taal en Cultuur
	56817 Talen en Culturen van het Nabij en Midden-Oosten
Universiteit van Amsterdam	06040 Semitische Talen en Culturen
	06825 Archeologie en Prehistorie
	56807 Scandinavische Talen en Culturen
	56814 Nieuwgriekse Taal en Cultuur
	06825 Latijnse Taal en Cultuur
Radboud Universiteit Nijmegen	06049 Letteren
	06801 Taal- en cultuurstudies

Orchideeën onder bacheloropleidingen afkomstig uit cluster Taal & Cultuur

Onderwijsinstelling	Orchideeën
Universiteit Leiden	60142 Literature (research)
	60144 Hebreeuwse en Aramese Talen en Culturen
	60145 Ruslandkunde
	60150 African Studies (research)

	60151 Asian Studies
	60280 Archeology (research)
	66015 Egyptische Taal en Cultuur
	66016 Arabische, Nieuwperzische en Turkse Talen en Culturen
	66818 Talen en Culturen van China
	66819 Talen en Culturen van Japan
	66821 Talen en Culturen van Afrika
Rijksuniversiteit Groningen	60173 Linguistics (research)
	60601 Geestelijke Verzorging
	60625 Griekse en Romeinse Studies
	66012 Friese Taal en Cultuur
	66074 Romaanse Talen en Culturen
Universiteit Utrecht	60167 Theology (research)
	60310 Philosophy (research)
	60726 Religie en Theologie
	60739 Cultureel Erfgoed
	60764 Dutch Language and Literature (research)
	66091 Keltische Talen en Culturen
	66811 Portugese Taal en Cultuur
Universiteit van Amsterdam	60133 Archeologie (research)
	60139 Geschiedenis (research)
	60161 Hebreeuwse Taal en Cultuur
	60182 Kunstwetenschappen (research)
	60189 Nederlandse Letterkunde (research)
	60196 Religiewetenschappen (research)
	66040 Arabische Taal en Cultuur
	66807 Scandinavische Talen en Culturen
	66825 Archeologie en Prehistorie

Vrije Universiteit Amsterdam	60038 Phil Letterkunde
	60039 Oudheidsstudies (research)
	60297 Geschiedenis na 1400 (research)
	60720 Linguistics (research)
	66704 Oudheidkunde

Radboud Universiteit Nijmegen	60310 Pastorale Studies
	60257 Theologie
	66074 Romaanse Talen en Culturen

Universiteit Tilburg	66081 Wijsbegeerte (research)
----------------------	-------------------------------

Reflectieverslag

Aan de hand van de door mij opgestelde leerdoelen en aantekeningen die ik in een logboek bijgehouden heb, reflecteer ik in dit hoofdstuk op mijn professioneel functioneren tijdens de voorbereiding en de uitvoering van deze afstudeeropdracht. Door terug te kijken op het proces richting de voltooiing van de afstudeeropdracht zie ik dit onderzoek niet alleen als einddoel van mijn opleiding, maar veel meer als middel ten behoeve van zowel mijn academische als persoonlijke groei.

De algemene leerdoelen die ik voor aanvang van de afstudeeropdracht heb opgesteld, zijn de volgende: ik ben in staat om aan de hand van een specifiek onderwerp de noodzakelijke stappen in sociaalwetenschappelijk onderzoek te zetten, leidend van keuze van onderwerp en vraagstelling, materiaal en methoden tot conclusie en verslaglegging (schriftelijk en mondeling). Ik kan daarbij de voor dat onderwerp relevante documentatie (literatuur en bronnen) zoeken, selecteren en interpreteren en de relevante onderzoeksmethoden kiezen en hanteren. In de scriptieperiode is het leren vooral gericht op het zelfstandig uitvoeren van de genoemde activiteiten (zelfstandig studiemanagement). De afstudeeropdracht geldt hierbij dus niet alleen als een eindproduct op zichzelf, maar ook als didactische werkvorm waarbij de scriptieperiode als leerperiode wordt beschouwd. Hierdoor heb ik mezelf als persoonlijke doelstelling gesteld, dat ik beter inzicht heb in zowel mijn sterke als zwakke punten met betrekking tot het zogenaamde zelfstandig studiemanagement.

Het aanbrengen van een globale structuur aan de scriptieperiode vormde een essentiële eerste stap in het bereiken van deze leerdoelen. Maar ook voor een beter verloop van de inhoudelijke taak was de structurering van de scriptieperiode handig. Daarom heb ik samen met mijn begeleiders de structuur van de scriptieperiode beschouwd als bestaande uit drie verschillende fasen: de ontwerpfase, de werkfase en de presentatiefase. Aan elke fase werden verschillende doelen gekoppeld. In de ontwerpfase moest een programma worden ontwikkeld, waarin het onderzoek uitgevoerd moest worden en de uiteindelijke tekst geschreven. In deze fase werd gestreefd naar een overzicht over de gehele taak, zodanig dat alles met alles verbonden werd. Het resultaat van de ontwerpfase vormde een onderzoeksvoorstel. In de werkfase moest de planning zoals opgesteld in het onderzoeksvoorstel, worden uitgevoerd. De werkfase vormde de fase van het praktisch onderzoekswerk. Het uiteindelijke resultaat waren verschillende tussenproducten (de verschillende hoofdstukken). In de presentatiefase, ten slotte, werden de tussenproducten (conceptteksten) uit de tweede fase omgevormd en samengenomen tot een afstudeeropdracht, die moest voldoen aan de daaraan gestelde eisen. Het uiteindelijke resultaat mondde vanzelfsprekend uit in deze onderhavige afstudeeropdracht.

De ontwerpfase was in feite de meeste creatieve en mogelijk daardoor de meest problematische fase van het gehele scriptieproces. Voor mij was het één van de eerste keren dat ik zelf een onderzoeksprogramma in elkaar moest zetten voor mijn werkzaamheden voor de komende maanden. Het leren ontwerpen van een uitvoerbaar onderzoeksplan was dan ook één van de belangrijkste leerdoelen van de ontwerpfase. Dit betekende voor mij onder meer: oriëntatie op het gebied van het scriptieonderwerp (in welke tekst is het plaatsbaar); oriëntatie op het onderwerp zelf (thematische oriëntatie via overzichtsartikelen en recent onderzoek); oriëntatie op mogelijke onderzoekswijze (methodische oriëntatie) en bewustwording en explicitering van persoonlijke doelstellingen en betrokkenheid. Bij het vervaardigen van het onderzoeksplan was ik me er dus al snel van bewust, dat het belangrijk was om me allereerst goed te oriënteren. In plaats van gelijk de diepte in te gaan, besloot ik daarom allereerst een overzicht van het onderwerp te vormen. De sturende begeleiding van mijn begeleiders bij het zoeken naar belangrijke artikelen op het betreffende onderzoeksterrein, heeft hier zeker toe bijgedragen. Tevens hebben zij, door telkens vooraf te vragen wat ik met de verschillende onderdelen bereiken wou, geholpen het uiteindelijke einddoel van mijn afstudeeropdracht steeds voor ogen te houden.

Het uiteindelijke onderzoeksvoorstel vormde een plan, een soort korte termijn toekomstvisie. Het was daarom begrijpelijk dat er gedurende de volgende fasen nog enkele zaken zouden veranderen. Het belangrijkste wat ik van deze fase geleerd heb, is dat het goed 'ronddenken' van het ontwerp, het integreren van de verschillende aspecten tot een geheel, veel tijd kost. Maar dat deze tijd in latere

fasen ruimschoots wordt terugverdiend. De definitieve afbakening van het onderwerp en de wijze waarop gewerkt zou worden, vormde belangrijke verder te ondernemen stappen. Ik heb hiervan geleerd dat inperking pas goed mogelijk is als beginsituatie, strategieplanning en verwacht resultaat aan elkaar gekoppeld worden. Dit kon pas gedaan worden toen het onderzoeksvoorstel een nagenoeg vaste vorm gekregen had.

De verschillende tussenteksten die de werkfase opleverde, waren in principe voorlopig van aard. Om de creativiteit en het schrijven te stimuleren, mochten er dus fouten gemaakt worden. Relatering van de doelstellingen aan de deelconcepten vormde een belangrijk onderwerp in de voortgangsgesprekken met mijn begeleiders. In de bespreking van de verschillende hoofdstukken ging het er dus vooral om duidelijk te krijgen wat ik ermee wilde bereiken en wat de hoofdzaken uit de stukken waren. Het vooraf inleveren van de stukken vormde een belangrijke voorwaarde, om zodoende de effectiviteit van de gesprekken te garanderen. De begeleiders hebben immers ook voldoende tijd nodig om de geleverde stukken door te nemen. Een goede voorbereiding van deze gesprekken, door van tevoren op papier vast te stellen welke punten ik in de bespreking met de begeleiders wilde behandelen, zorgde er verder voor dat de gesprekken effectief verliepen. Belangrijk was ook het opstellen van een aantal streefpunten, dit zijn taken die op een bepaalde tijd (deadline) moesten worden afgerond. Op deze manier kon de uiteindelijk vooraf geplande streefdatum van het afstuderen worden behaald.

In de werkfase bleef ik soms te lang hangen bij de afronding van de verschillende hoofdstukken van mijn onderzoek. Omdat ik bang was om zaken te vergeten en dus niet volledig te zijn, ging ik telkens op zoek naar nieuwe artikelen. Door de knoop door te hakken, dat ik me vooral zou richten op de toonaangevende artikelen op het betreffende onderzoeksgebied, lukte het me uiteindelijk om de verschillende hoofdstukken goed te voltooien. Belangrijk voor mij was om mezelf voor te houden dat er meer informatie beschikbaar is, dan door mij binnen de mij ter beschikking bestaande tijd gelezen kon worden. Af en toe had ik ook het gevoel 'vast te zitten' in de beantwoording van bepaalde onderzoeksvragen. Om hier uit te komen was het voor mij van belang om soms afstand te nemen van mijn onderzoek en wat anders te gaan doen. Aanwijzingen van de betrokken docenten hebben mij daarbij verder op weg geholpen. Tijdens het schrijven 'ontdekte' is al snel de voor mij meest effectieve schrijfmethode: eerst het beschrijven van de kernpunten en vervolgens het schrijven van de inleidende, verbindende en uitleidende stukken. Deze bevinding zorgde ervoor dat het schrijfproces verder vloeiend verliep. Uiteindelijk kon de werkfase daardoor succesvol (en nog redelijk snel) worden afgerond.

Na het schrijven van de verschillende tussenstukken, was het basismateriaal gereed om verder geordend tot een scriptie te worden omgewerkt: de presentatiefase kon beginnen. Een scriptie is een samenhangende tekst over een bepaald uitgevoerd onderzoek. Het uitwerken van een presentatiestructuur vormde hierbij één van de belangrijkste activiteiten in deze fase van het scriptieproces. Andere belangrijke bezigheden waren: het herzien van formuleringen, explicitering van redeneringen en de verschillende hoofdstukken tot een samenhangend geheel maken. Doordat eerst een conceptversie ingeleverd diende te worden, hoefde niet in één keer de definitieve tekst te worden geschreven. Deze 'schrijf- en herschrijf' methode zorgen ervoor dat problemen, die vaak bij het schrijven optreden niet in één keer opgelost hoefden te worden. Als je als schrijver tijdens het schrijven het grotere beeld voor ogen houdt, komen kleinere problemen tijdens de herschrijving vaak wel op hun pootjes terecht.

Op basis van de hieruit voortgekomen conceptversie, vond er samen met mijn begeleiders een gesprek plaats over deze bijna-definitieve versie van de scriptie. De positief kritische feedback, die tijdens deze bespreking door mijn begeleiders gegeven werd, heeft de kwaliteit van de onderhavige scriptie verhoogd. Door voor ogen te houden dat de geleverde adviezen gegeven werden met dit doel voor ogen, was het gemakkelijk om de kritieken ten harte te nemen. Ik heb daarom maar al te graag gebruik gemaakt van het goedbedoelde commentaar. Omdat het toch mijn eigen onderzoek betreft, was het voor mij van belang om een balans te vinden tussen de geleverde kritieken en mijn eigen inzichten met betrekking tot de kwaliteit van het onderzoek. Dat is naar mijn mening goed gelukt.

Dit alles heeft uiteindelijk geresulteerd in de onderhavige eindversie van mijn afstudeeropdracht. Mijn perfectionisme heeft er wel voor gezorgd, dat ik het moeilijk vond om de eindversie daadwerkelijk af te ronden. Ik heb me er echt van los moeten rukken. Het feit dat het onderwerp van dit onderzoek me enorm boeit, maakte de uitvoering van een tijdrovende klus als de uitvoering van het onderzoek en het schrijven van een afstudeerscriptie absoluut de moeite waard. De verschillende vooraf opgestelde leerdoelen die ik met dit onderzoek wilde bereiken, heb ik in mijn ogen voor een grote mate behaald. Ik heb dit voor een belangrijk gedeelte te danken aan het feit dat mijn begeleiders mij de vrijheid hebben gegund om fouten te maken en daarvan te leren. Ik heb hierdoor zelf kunnen inzien wat ik fout deed, en geleerd daarvoor de nodige oplossingen aan te dragen. Het maken van enkele beginnersfouten, heeft mijn professioneel functioneren daardoor een belangrijke impuls gegeven. Dit heeft ertoe geleid dat ik veel geleerd heb op het gebied van zelfstandig studiemangement. Hetgeen zich uiteindelijk vertaald heeft in het gegeven dat ik, in het kader van een sociaal wetenschappelijk onderzoek, de noodzakelijk te nemen stappen van de empirische cyclus relatief zelfstandig kan doorlopen. Daarbij kan ik voor het betreffende onderwerp zelf relevante documentatie zoeken, selecteren en interpreteren en de relevante onderzoeksmethoden kiezen en hanteren. Dit neemt echter niet weg, dat ik op dit gebied nog genoeg te leren heb.

De scriptieperiode als leerperiode heeft mij hierbij veel van zowel mijn sterke als zwakke punten op het gebied van zelfstandig studiemangement laten inzien. Hoewel ik een goede discipline heb, is het voor mij belangrijk gebleken om deadlines in te stellen zodat voor mij duidelijk is waar ik naartoe werk. Het plannen van de nodige werkzaamheden ging me hierdoor relatief gemakkelijk af. Bovendien heb ik veel inzicht gekregen in de voor mij meest effectieve werkmethoden. Het onderzoek van deze afstudeeropdracht, onder de sturende begeleiding van de betrokken docenten, heeft mij al met al zowel in mijn academische als persoonlijke groei gesterkt!