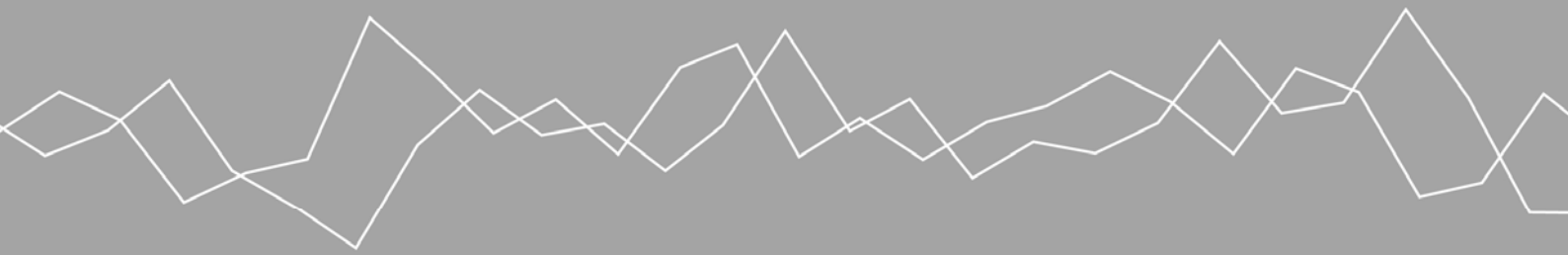


## Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs



seo economisch onderzoek



Amsterdam, december 2008  
In opdracht van de Commissie Experimenten Open Bestel

## Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs

Bert Tieben

A decorative horizontal line art graphic consisting of several overlapping, jagged, and irregular lines in a light gray color, spanning the width of the page.

seo economisch onderzoek

*“De wetenschap dat het goed is”*

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2008-86

ISBN: 978-90-6733-481-5

Copyright © 2008 SEO Economisch Onderzoek Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>i</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Vraagstelling</b> .....	<b>3</b>
<b>3 Analyse kader</b> .....	<b>9</b>
3.1 Beslissingsvariabelen .....	9
3.2 Wat weten we over de effecten van een opener bestel?.....	14
3.3 Beoordeling effecten voor dit rapport .....	16
3.4 Analyse kader.....	18
<b>4 Scenario's voor een opener bestel</b> .....	<b>19</b>
4.1 Nulvariant – verbeteringen binnen het huidige bestel .....	19
4.2 Deelscenario - opener bestel met extra budget gericht op het aanpakken van knelpunten .....	20
4.3 <i>Masterscenario</i> - opener bestel voor de <i>masteropleidingen</i> .....	21
4.4 Scenario Leven Lang Leren: open bestel voor een tweede leerweg in het volwassenenonderwijs.....	23
4.5 100%-scenario: opener bestel voor alle opleidingen in het hoger onderwijs .....	26
<b>5 Meerwaarde opener bestel voor deelname aan een leven lang leren</b> .....	<b>29</b>
5.1 De effecten van overheidsinterventie.....	29
5.2 Alternatieven voor het scenario .....	31
<b>6 Internationalisering hoger onderwijs</b> .....	<b>37</b>
<b>7 De bekostiging van het hoger onderwijs</b> .....	<b>41</b>
<b>8 Staatssteun- en mededingingsbeleid</b> .....	<b>45</b>
8.1 Geldt het mededingingsrecht voor het hoger onderwijs?.....	45
8.2 Ontwikkelingsperspectief .....	47
8.3 De impact van de staatssteunregels .....	49
<b>9 Conclusie</b> .....	<b>53</b>
<b>Bijlage A Adviesverzoek van de minister</b> .....	<b>59</b>
<b>Bijlage B Samenstelling Commissie Experimenten Open Bestel</b> .....	<b>65</b>

<b>Bijlage C</b>	<b>Kenmerken van het hoger onderwijs .....</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage D</b>	<b>Wat zijn de opbrengsten van scholing? .....</b>	<b>71</b>
<b>Bijlage E</b>	<b>Onderzoek toetreding buitenlandse aanbieders.....</b>	<b>73</b>
<b>Bijlage F</b>	<b>Juridische aspecten toetreding tot bekostiging.....</b>	<b>95</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>.....</b>	<b>99</b>

# Samenvatting

## Scenario's voor een opener bestel

Dit rapport bespreekt de haalbaarheid van verschillende scenario's voor het realiseren van een opener bestel in het hoger onderwijs. De kern van dit rapport bestaat uit twee mogelijke voorkeursscenario's. De eerste voorkeursvariant betreft de vormgeving van een tweede leerweg voor een leven lang leren als de meest haalbare variant voor een opener bestel in het hoger onderwijs. Als *next best* scenario beveelt het rapport een variant aan waarbij het bestel wordt geopend voor specifieke onderdelen van het hoger onderwijs. Dit betreft de professional master, maar het is ook mogelijk dat het bestel opener wordt gemaakt voor de gerichte aanpak van specifieke knelpunten in het onderwijsaanbod. Dit zijn knelpunten waarbij ernstige arbeidsmarkttekorten verwacht worden als gevolg van het onvoldoende aansluiten van onderwijsaanbod op de ontwikkeling van de arbeidsvraag. Beide varianten worden in dit rapport uitgewerkt en toegelicht, waarbij de nadruk ligt op de meerwaarde van een opener bestel en de vraag hoe specifieke knelpunten bij de invoering kunnen worden aangepakt. Dit rapport is geschreven in opdracht van de commissie Experimenten Open Bestel.

## Vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit rapport is de totstandkoming van een *opener* bestel. In de verschillende studies en rapporten die over dit onderwerp zijn verschenen, wordt de term 'open bestel' gebruikt als aangrijpingspunt voor de discussie over nut en noodzaak van meer marktwerking in het hoger onderwijs. Dit is een aanpak die naar het oordeel van dit rapport voorbijgaat aan de belangrijkste kenmerken en problemen in het hoger onderwijs. Het hoger onderwijs kent al een vorm van marktwerking, omdat onderwijsinstellingen met elkaar concurreren bij het aantrekken van studenten. Ook is de tegenhanger van een open bestel niet een gesloten bestel, omdat onderwijsinstellingen ook in het huidige regime via accreditatieprocedure nieuwe opleidingen in de markt kunnen zetten. Er is dus volgens dit rapport alle reden om het doel van een opener bestel preciezer te formuleren, waarbij de nadruk ligt op de randvoorwaarden waaronder de markt voor het hoger onderwijs functioneert.

Deze duidelijkheid kan worden geboden door een onderscheid te maken tussen de gedragsregulering *binnen* het huidige bekostigingsmodel en de mogelijkheid van *toe- en uittreding* via het aanvragen of verliezen van publieke bekostiging. De eerste factor heeft betrekking op de interne dynamiek binnen het hoger onderwijs en de tweede factor op de externe dynamiek in de vorm van het 'verkeer' van instellingen over de grenzen van het onderscheid tussen bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs.

Dit rapport plaatst de vraag van een opener bestel in het kader van het laatste aspect, de externe dynamiek. De reden voor deze nadruk is de dichotomie in het hoger onderwijsveld tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Bekostigde instellingen ontvangen een rijksbijdrage

voor het verzorgen van hoger onderwijs en tegenover die bijdrage staan aanvullende plichten, zoals een wettelijk vastgesteld collegegeld. Die aanvullende plichten zijn begrijpelijk vanuit de noodzaak om het publieke belang van de inzet van overheidsmiddelen te waarborgen. Niet-bekostigde instellingen kennen minder beperkingen dan bekostigde instellingen, maar hebben geen beleidsvrijheid als het gaat om de keuze tussen publieke bekostiging of de commerciële markt. De oorzaak hiervan ligt bij de *Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijke onderzoek* (WHW). Deze wet stelt als eis voor overheidsfinanciering dat de instelling is opgenomen in de lijst met bekostigde instellingen in de bijlage van de WHW. Maar hoe komt een instelling op deze lijst? De wet biedt hiervoor geen criteria. De wet vormt zo een vrijwel onneembare dijk tussen de bekostigde en niet-bekostigde instellingen.

Deze ‘dijkbewaking’ kent een rechtvaardiging in het publieke belang van goed hoger onderwijs. De rijksbijdrage en de voorwaarden die eraan verbonden zijn, vormen het belangrijkste instrument van de overheid om het gedrag van de onderwijsinstellingen in overeenstemming te brengen met de doelstellingen van het hoger onderwijsbeleid. De instellingen zijn ten slotte de uitvoerders van dit beleid in het veld. De sturingsrelatie tussen overheid en het onderwijsveld moet met zijn tijd meegaan. Volgens dit rapport zijn er verschillende redenen om in de komende jaren een herijking te overwegen:

- *Eenrichtingsverkeer over de dijk*: Wet- en regelgeving staan toe dat bekostigde instellingen onder voorwaarden postinitiële opleidingen ontwikkelen die buiten de publieke bekostiging vallen.<sup>1</sup> Van deze ruimte wordt in toenemende mate gebruikgemaakt. Dit zijn opleidingen die de hoofdactiviteit vormen van de niet-bekostigde aanbieders in het hoger onderwijs. Door de groeiende aandacht voor het postinitiële onderwijs schurken de bekostigde instellingen met de aard van hun activiteiten steeds nadrukkelijker aan tegen het niet-bekostigde segment. Omgekeerd kunnen de niet-bekostigde instellingen geen beroep doen op de publieke middelen. Hierdoor ontstaat een ongelijke behandeling van het bekostigd en niet-bekostigd onderwijs, die de vraag oproept of het gesloten karakter van de WHW-bijlage vanuit bestuurlijk oogpunt houdbaar is.
- *Het bekostigingsmodel moet naast beschermen ook prikkelen*. - De OESO *Review of Tertiary Education* en de strategische agenda voor het hoger onderwijs *Het Hoogste Goed* (2007) stellen dat het Nederlandse hoger onderwijs versterkt kan worden op het punt van flexibiliteit, maatwerk en variëteit. De voorwaarden voor publieke bekostiging beperken instellingen op dit moment om deze doelen actiever na te streven. Ook bieden deze voorwaarden hiervoor onvoldoende financiële prikkels. Bij het verbeteren van flexibiliteit, maatwerk en variëteit kan het bekostigd onderwijs leren van specifieke instellingen in het niet-bekostigd onderwijs, die op dit vlak meer expertise en ervaring hebben dan de bekostigde instellingen. Dit pleit voor het mogelijk maken van kruisbestuivingen, ook in het bekostigd segment van het hoger onderwijs.
- *Druk op de dijk via de internationalisering*: Buitenlandse studenten die aan Nederlandse instellingen hun opleiding volgen, tellen onder voorwaarden mee bij het bepalen van de grondslag voor de bekostiging van een instelling. Als de instroom van studenten, zoals dit jaar het geval is, de uitstroom overtreft, dan heeft dit een oplopende druk op de rijksmiddelen voor het hoger onderwijs tot gevolg.
- *Vervagen van het onderscheid initieel/postinitieel onderwijs*: De publieke belangen in het hoger onderwijs, en dus de noodzaak van dijkbewaking, gelden met nadruk voor het initiële

---

<sup>1</sup> Zie: Ministerie van OCW (2003/2004).



onderwijs. Voor het postinitiële onderwijs wordt de student over het algemeen geacht zelf de vruchten van de opleiding te plukken en ligt een bijdrage via de rijksmiddelen minder voor de hand. Dit onderscheid initieel versus postinitieel is echter aan het vervagen. Werknemers zien deelname aan het reguliere hoger onderwijs in toenemende mate als een vorm van scholing. Omgekeerd liggen de opleidingen in de mastersfase in sommige gevallen dicht tegen de markt aan en slaat de meerwaarde van dit onderwijs vooral bij de student zelf neer in de vorm van een hogere contante waarde van het verwachte inkomen. Het gevolg van het vervagen van het onderscheid initieel/postinitieel onderwijs is dat niet duidelijk is waar de dijk van het bekostigd onderwijs precies zou moeten liggen.

- *Mogelijke ondergraving van de dijk door regels op het vlak van de mededinging:* Bekostigd hoger onderwijs is vanwege de verschillende publieke waarborgen in het verleden door de NMA aangemerkt als een niet-economische activiteit waarop de Mededingingswet niet van toepassing is. De kans bestaat dat dit oordeel wordt aangepast op grond van de interne dynamiek van het hoger onderwijs en de toenemende internationalisering van het onderwijsveld. Dit zou betekenen dat het nationale en Europese mededingingsrecht van toepassing wordt op het bekostigd hoger onderwijs. Een gevolg hiervan zou zijn dat het bekostigingsmodel getoetst kan worden aan de staatssteunregels, het concentratietoezicht, het kartelverbod en het verbod op misbruik van een economische machtspositie.

Deze punten zijn voor dit rapport aanleiding om het strikte onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen in de WHW aan de orde te stellen. De centrale vraag daarbij is welke scenario's denkbaar zijn voor hervorming van het bekostigingsmodel: Hoe hoog moet de dijk zijn en aan welke voorwaarden moet het verkeer over de dijk voldoen? Dit rapport bevat geen pleidooi voor een 'vrije markt' in het hoger onderwijs. Het gaat bij de discussie over een opener bestel in de eerste plaats over de wijziging van de voorwaarden voor toelating tot publieke bekostiging van hoger onderwijs. De term 'marktwerking' zal daarom in dit rapport worden vermeden, omdat het teveel afleidt van de kern van de zaak: de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs.

## Meerwaarde van een opener bestel

Kernpunt voor de beoordeling van de scenario's voor een opener bestel is de vraag van de meerwaarde van de voorgestane aanpak. Welk probleem wordt met dit scenario opgelost en wat zijn de belangrijkste effecten? Het is opmerkelijk dat juist op dit cruciale onderdeel van het besluitvormingsproces over een opener bestel nog zo veel onduidelijkheid is. De twee experimenten voor een open bestel die in de periode 2007-2015 worden uitgevoerd, zijn uiteraard bedoeld om in deze lacune te voorzien, maar eerder onderzoek biedt geen overtuigende bewijsvoering voor de verwachte effecten van een opener bestel. Dit rapport bespreekt verschillende studies die alle sterk leunen op de door de economische theorie voorspelde standaardeffecten, zoals verbetering van de kosten-, allocatieve en dynamische efficiëntie van het onderwijsaanbod. Het aangrijpingspunt voor de berekening van deze effecten is het concurrentiemechanisme, waarbij echter onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van het hoger onderwijs. Onderwijs is geen normaal economisch goed vanwege de eigenschappen van het 'product' onderwijs en de publieke belangen die ermee samenhangen. Over de effecten van het concurrentiemechanisme in de context van het Nederlandse hoger onderwijs is nog maar weinig bekend. De empirische onderbouwing van de

genoemde effecten berust volledig op de verwijzing naar onderzoek uit verschillende buitenlandse (voornamelijk Verenigde Staten). Het probleem is echter dat de resultaten voor deze landen niet 1-op-1 zijn te vergelijken met de situatie in Nederland. Dit bemoeilijkt het nemen van beargumenteerde stappen op weg naar een opener bestel.

De commissie hanteert mede hierom een breder beoordelingsperspectief. Naast de economische effecten, vindt de commissie dat meer beleidsmatige doelstellingen moeten worden betrokken bij de vraag of en hoe een opener bestel voor het hoger onderwijs moet worden ingericht. Vanuit bestuurlijk oogpunt kan de vraag worden gesteld of de strikte scheiding tussen bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs wenselijk is, gezien de recente ontwikkelingen in het onderwijs. Ook speelt de gewenste professionalisering van het hoger onderwijs een rol, die mede kan inhouden dat bekostigde instellingen binnen het bestel meer beleidsvrijheid zouden moeten krijgen. Verder is de kennisamenleving van belang. De doelstelling dat 50% van de beroepsbevolking in 2020 een diploma op hoger onderwijsniveau moet bezitten, stelt hoge eisen aan de prestaties van het onderwijsveld. De vraag is hoe de overheid deze prestaties kan bevorderen. Ditzelfde geldt voor de wens om meer werknemers te laten deelnemen aan een 'leven lang leren' als middel om de kennisvaardigheden van de beroepsbevolking te verhogen.

## Analysekader en scenario's

Voor de inrichting van de verschillende scenario's voor een opener bestel is een analysekader gebruikt. Dit kader start vanuit een perfect *level playing field* tussen bekostigde en niet-bekostigde aanbieders. Dit betekent dat het bekostigingsmodel zodanig wordt aangepast dat alle geaccrediteerde instellingen onder dezelfde voorwaarden toegang krijgen tot publieke financiering.

Vervolgens kan dit uitgangspunt worden aangepast aan de hand van de volgende beslissingsvariabelen:

- Wel of geen collegegelddifferentiatie?
- De mogelijkheid van extra budget voor de financiering van nieuwe opleidingen, gericht op het aanpakken van specifieke knelpunten in het onderwijsaanbod;
- Afschaffen of behouden van de macrodoelmatigheidstoets?
- Opener bestel alleen voor deelsectoren van het hoger onderwijs, zoals het postinitiële segment gericht op een leven lang leren of de hbo- en wo-masteropleidingen;

Met deze ingrediënten zijn in dit rapport vijf scenario's opgesteld voor de vormgeving van een opener bestel:

- *Nulscenario*: Geen verandering in de verhouding tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen. De doelstellingen van de strategische agenda voor het hoger onderwijs kunnen worden bereikt door bevordering van de interne dynamiek via gedragsregulering en additionele financiële investeringen in het bekostigd hoger onderwijs. Dit betekent dat de experimenten open bestel geen vervolg krijgen na beëindiging van de experimenten in 2015.
- *Deelscenario*: Dit is een scenario waarin het huidige bestel grosso modo ongewijzigd blijft. Kern van dit scenario is dat de opleidingen waarvoor het bestel wordt aangepast met extra budget worden gefinancierd. Dit is een mogelijkheid die door de Onderwijsraad in 2004 is voorgesteld om het openen van het bestel eenvoudiger te maken. Bij uitbreiding van het

beschikbare budget kunnen met de additionele middelen extra opleidingen worden bekostigd, terwijl de bestaande bekostigde opleidingen hun bekostiging behouden. Voor de genoemde extra opleidingen kunnen dan zowel bestaande bekostigde als bestaande niet-bekostigde instellingen in aanmerking komen. De selectie van de instellingen kan op verschillende manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld via een inhoudelijke beoordeling door een onafhankelijke commissie of openbare aanbesteding.

- *Scenario voor de masteropleidingen*: Dit scenario beoogt meer ruimte te bieden voor excellentie, maar wel met behoud van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Hiervoor wordt een knip gemaakt tussen de bachelor- en de masteropleidingen. Voor het bachelorniveau moeten alle publieke waarborgen blijven bestaan en ligt een opener bestel niet voor de hand. Voor de masteropleidingen moet vanwege de uitstralingseffecten meer ruimte worden geboden voor excellentie. De differentiatie in het aanbod die hiervoor nodig is, komt in dit scenario via een opener bestel tot stand. Via het toegankelijk maken van publieke bekostiging kunnen excellente aanbieders uit bijvoorbeeld uit buitenland een kans krijgen op de Nederlandse markt. Om de nieuwe concurrentie het hoofd te kunnen bieden, ligt het voor de hand dat de bestaande instellingen een grotere autonomie krijgen, bijvoorbeeld op het terrein van selectie en collegegelddifferentiatie.
- *Scenario voor een leven lang leren*: Kern van dit voorstel is het ontwerp van een publiekprivaat gefinancierde tweede leerweg voor werkenden en werkzoekenden. Deze tweede leerweg moet een antwoord zijn op het gesignaleerde deelnametekort aan LLL in de categorie 25+/werkenden. Het gaat hierbij expliciet om de deelname aan deeltijd- en duale opleidingen in het bekostigde hoger onderwijs. Doel is een samenwerking in ‘open netwerken’ in combinatie met vraagegestuurde financiering, bijvoorbeeld in de vorm van vouchers en leerrekeningen. In de netwerken laten arbeidsmarkt- en onderwijspartijen regionale en sectorale personeelsbehoeften het uitgangspunt zijn voor individuele of collectieve onderwijstrajecten. Private en particuliere opleidingen gaan hiervoor hun onderwijsaanbod op elkaar afstemmen en elkaar aanvullen. De krachtenbundeling van publiek en privaats onderwijs kan voor nieuwe combinaties in het aanbod zorgen. Private instellingen zullen bijvoorbeeld geprikkeld worden om meer diplomagerichte trajecten aan te bieden en hiervoor accreditatie aan te vragen. De bekostigde instellingen kunnen profiteren van de meer klantgerichte aanpak van private onderwijsinstellingen en op basis hiervan een innovatiever onderwijsaanbod realiseren. De overheid zal financiële ondersteuning moeten bieden bij het opzetten en uitrollen van deze samenwerkingsverbanden. Hierbij moet de gelijke behandeling van bekostigde en niet-bekostigde instellingen voorop staan.
- *100%-scenario*: In dit scenario zal het bekostigingsmodel opener worden gemaakt voor alle opleidingen in het hoger onderwijs. Dit betekent dat het onderscheid tussen bekostigde en aangewezen instellingen uit de WHW wordt geschrapt. Er moet een generieke procedure komen voor de toelating tot publieke bekostiging in het hoger onderwijs. Daarbij verschuift de nadruk van de financiering van instellingen naar de financiering van opleidingen. Accreditatie geldt als een noodzakelijke voorwaarde voor toelating tot publieke bekostiging. Deze stap kan worden gezet met behoud van het wettelijke collegegeld en de macrodoelmatigheidstoets als waarborgen van specifieke publieke belangen, zoals een goede toegankelijkheid en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

## Voorkeursvolgorde

Het scenario voor een leven lang leren is volgens dit rapport het meest haalbare scenario voor een opener bestel. Van dit scenario kunnen positieve economische effecten worden verwacht, omdat het een oplossing biedt voor de bestaande ongelijke behandeling van bekostigde en niet-bekostigde instellingen in de scholingsmarkt. Bij de scholing van werknemers en werkzoekenden in de vorm van deeltijd- en duale opleidingen in het hoger onderwijs hebben de bekostigde instellingen een marktaandeel van 23%. Het gaat hier om ruim 47.000 studenten waarvoor de bekostigde instellingen een rijksbijdrage krijgen, die de niet-bekostigde concurrenten moeten missen. Door deze scheiding weg te halen en de vrijkomende middelen te gebruiken voor de vormgeving van een tweede leerweg kan de kostenefficiëntie en allocatieve efficiëntie van dit deel van de scholingsmarkt verbeteren. Dit effect kan nog versterkt worden door via publiek-private samenwerking nieuwe en innovatieve opleidingen te realiseren, die beter anticiperen op veranderingen in de scholingsvraag dan het ‘oude’ aanbod.

Het *next best* scenario betreft het opener maken van het bekostigingsmodel voor de masteropleidingen, waarbij de ‘research masters’ buiten beschouwing blijft. Dit scenario speelt in op de vervaging van het onderscheid tussen initieel en postinitieel hoger onderwijs. Dit is een ontwikkeling die uiteindelijk gevolgen heeft voor de plaatsing van de waterscheiding tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Dit onderscheid is in de visie van dit rapport een waarborg voor de publieke belangen in het hoger onderwijs, zoals de toegankelijkheid en de kwaliteit. Deze belangen moeten tot en met de bacheloropleiding worden gewaarborgd en vragen dus handhaving van de publieke belangendijk in het bekostigingsmodel voor dit segment van het hoger onderwijs. Het mastersegment is gebaat bij meer differentiatie in het aanbod in combinatie met een grotere nadruk op excellentie. Dit aanbod staat in veel gevallen dicht bij de arbeidsmarkt en kan dus door de overheid via een ander bekostigingsmodel worden gereguleerd. De private opbrengsten van dit type opleidingen voor de student rechtvaardigen een grotere eigen bijdrage. De rijksbijdrage zou in dit scenario niet via de instellingen, maar volledig via de onderwijsdeelnemers moeten lopen. Hiermee wordt *de facto* een opener bestel voor de masteropleiding gerealiseerd. De vraaggestuurde rijksbijdrage zou vorm kunnen krijgen in de vorm van specifieke beurzen – gericht op getalenteerde studenten ter bevordering van de excellentie – en leenfaciliteiten. De interne dynamiek kan in dit scenario een impuls krijgen door selectie aan de poort en collegegelddifferentiatie toe te staan.

Dit deelscenario kan mogelijk worden uitgebreid door het opener bestel ook te richten op specifieke knelpunten in het onderwijsaanbod. De eerste resultaten van de experimenten wijzen uit dat een opener bestel specifieke doelgroepen gericht bij het onderwijs kan betrekken. De effecten in termen van onderwijsprestaties en arbeidsmarktkansen zullen echter pas in een later stadium van de experimenten kunnen worden onderzocht. Dan zal blijken of de knelpuntenvariant een haalbaar scenario voor een opener bestel is.

Bij alle scenario's geldt dat het juridisch mogelijk moet zijn om ook voor de huidige niet-bekostigde aanbieders een vorm van publieke financiering beschikbaar te stellen. Dit betekent dat er criteria en procedures moeten worden ontwikkeld om dit mogelijk te maken. De meest haalbare variant om aan dit doel te beantwoorden is via een regeling waarbij specifieke opleidingen van thans niet-bekostigde instellingen in aanmerking komen voor een overheidssubsidie. De tijdelijke subsidieregeling voor de experimenten open bestel vormt een

voorbeeld hoe zo'n regeling praktisch kan worden vormgegeven. Bij een keuze voor een van de bovenstaande scenario's zou deze regeling bijvoorbeeld kunnen worden omgezet in een structurele regeling voor het toekennen van publieke bekostiging aan specifieke opleidingen.

## Overwegingen bij de voorkeursvolgorde

Bij het vaststellen van deze voorkeursvolgorde is rekening gehouden met de verwachte effecten op de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het hoger onderwijs, alsmede met de budgettaire gevolgen. De precieze omvang van deze effecten kan door het ontbreken van empirisch onderzoek niet zuiver worden geschat. De nadruk ligt daarom op de vergelijking van de verwachte *relatieve* effecten van de scenario's ten opzichte van elkaar. Ook is rekening gehouden met de beleidsmatige, bestuurlijke en juridische argumenten die voor of tegen een bepaald scenario voor een opener bestel kunnen pleiten.

Deze aanpak heeft tot gevolg dat het voorkeursscenario vanwege zijn reikwijdte naar alle verwachting het grootste effect heeft op de doelmatigheid en kwaliteit. Het segment voor deeltijd- en duale opleidingen is veel omvangrijker dan de deelname aan de hbo- en wo-masters. Hier staat tegenover dat er onzekere budgettaire effecten zijn. Vooral het voorkeursscenario gericht op een leven lang leren kent het risico van een oplopend budgettair beslag als de maatregel ook daadwerkelijk leidt tot een sterke stijging van de deelname. Dit zal gevolgd worden door de roep om uitbreiding van de overheids subsidie voor een leven lang leren. Of die uitbreiding wenselijk is, kan worden onderzocht in een maatschappelijke kosten-batenanalyse van mogelijk extra overheidsbudget voor een stimulering van een leven lang leren.

In het scenario voor de masteropleidingen is het risico van een oplopend financieel beslag veel kleiner, omdat de ontwikkeling van de studentenpopulatie in dit onderwijssegment beter kan worden ingeschat. Dit maakt de financiering via een vraaggerichte subsidie beter beheersbaar. Bovendien zou de nadruk juist moeten liggen op het verhogen van de eigen bijdrage in verband met de verwachte persoonlijke opbrengsten. Het budgettaire effect zou dus voor dit scenario pleiten wanneer we het vergelijken met het scenario gericht op een leven lang leren.

De reden om toch de voorkeur te geven aan dit laatste scenario heeft betrekking op de onzekerheid rondom het effect van het masterscenario op de gewenste differentiatie en kwaliteitsimpuls (excellentie) voor de masteropleidingen. Zal een opener bestel daadwerkelijk leiden tot een toestroom van nieuwe excellente aanbieders uit binnen- en buitenland? Voor dit rapport is door een externe deskundige uitgezocht of buitenlandse aanbieders geïnteresseerd zouden zijn om bij een opener bestel de Nederlandse markt te betreden. De uitkomst van dit onderzoek is dat dat waarschijnlijk niet het geval is. De aanbieders die zich actief bewegen op de transnationale markt voor hoger onderwijs bieden vooral bacheloropleidingen aan op terreinen waarvoor brede belangstelling uit het bedrijfsleven bestaat, zoals business administration en ICT. Dit zijn niet de terreinen die voor de kwaliteitsimpuls in het hoger onderwijs moeten zorgen. De beperkte afzetmarkt, de relatief hoge kosten van toetreding, bijvoorbeeld voor accreditatie, en de onzekerheid over de toekomstige koers van overheidsbeleid (blijft de overheid achter het opener bestel staan?), maken het onwaarschijnlijk dat Harvard en vergelijkbare instellingen de stap naar de Nederlandse markt zullen zetten.

Dit betekent dat de kwaliteitsimpuls vooral via de interne dynamiek tot stand moet komen. Dit legt de nadruk op instrumenten die deze dynamiek kunnen bevorderen, zoals selectie aan de poort en collegegelddifferentiatie. Dit zijn echter instrumenten die ook binnen het huidige bekostigingsmodel kunnen worden ingezet.

Bij het 100%-scenario kan een onderscheid worden gemaakt tussen een variant zonder en met waarborgen zoals het wettelijke collegegeld en de macrodoelmatigheidstoets. Een variant waarbij deze waarborgen blijven bestaan kan een antwoord zijn op de bestuurlijke noodzaak om het strikte onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen in de WHW op te heffen. De economische effecten van deze variant zullen worden geremd door het blijven bestaan van de waarborgen, maar in juridische zin zal voor de mogelijkheid tot publieke bekostiging een level playing field gelden.

Een 100%-scenario waarbij waarborgen zoals het wettelijke collegegeld en de macrodoelmatigheidstoets worden losgelaten, is een scenario met een geringe haalbaarheid. Dit oordeel heeft te maken met de onzekere effecten van dit scenario. Hierboven is opgemerkt dat de wetenschappelijke kennis over de economische effecten van een opener bestel erg beperkt is. De invoering van een opener bestel via een 100%-scenario wordt daarmee een riskante onderneming met potentieel aanzienlijke negatieve effecten. Hierbij kan lering worden getrokken uit de evaluatie van eerdere marktwerkingsoperaties door het ministerie van Economische Zaken. Het is opmerkelijk dat bij verschillende dossiers zelfs *na* invoering van een liberalisering of een andere vorm van marktwerking, weinig empirische kennis is vergaard over de effecten van de herregulering. Dit verklaart mede de huidige politieke onzekerheid bij orderingsvraagstukken die ‘meer marktwerking’ lijken te suggereren.

Terugdraaien van liberalisering of privatisering brengt veel maatschappelijke kosten met zich mee in de vorm van sociale onrust en economische schade. Dit is een uitkomst die moet worden vermeden door *vooraf* voldoende kennis op te bouwen over de effecten van de herregulering en bij de uitvoering voldoende waarborgen in te bouwen voor een zorgvuldige implementatie, bijvoorbeeld door stapsgewijze invoering met go/no-go momenten en periodieke evaluaties. Voor de effecten van een opener bestel is deze kennis nog onvoldoende aanwezig. Extra onderzoek is nodig om de effecten van een opener bestel in het hoger onderwijs beter in kaart te brengen. Zijn de effecten theoretisch voldoende onderbouwd? Is empirische onderbouwing van de effecten op basis van buitenlands onderzoek voldoende toepasbaar in de Nederlandse context? Dit zijn vragen die op basis van eerder onderzoek onvoldoende kunnen worden beantwoord.

## Randvoorwaarden

Vooral op het vlak van de bekostiging zal een opener bestel de nodige gevolgen hebben en zijn met andere woorden randvoorwaarden nodig voor een haalbaar scenario. Beide voorkeursscenario's plaatsen in feite een knip in het bekostigingsmodel waarbij de bekostiging voor specifieke doelgroepen niet langer via de instellingen zal lopen. Deze wijziging kan dus ook worden gezien als een partiële invoering van vraaggestuurde financiering. Deze vraaggestuurde financiering zal qua vormgeving aan bepaalde randvoorwaarden moeten voldoen. Daarnaast speelt de vraag wat de wijziging betekent voor de macrobeheersing van de overheidsuitgaven.

Vraaggestuurde financiering voor bevordering van een leven lang leren via het hoger onderwijs vraagt de invoering van een voucher of leerrecht waarmee werknemers scholing kunnen financieren. Dit sluit aan bij een eerder pleidooi van de Sociaal-Economische Raad voor een individuele scholingsfaciliteit. Voor de vormgeving hiervan zijn verschillende modaliteiten denkbaar. De voucher kan bijvoorbeeld in natura worden genoten door hem bij de onderwijsinstellingen in te wisselen voor onderwijstijd. De onderwijsdeelnemer moet in deze opzet bij aanmelding voldoen aan de gebruikelijke toelatingseisen voor het hoger onderwijs. De voucher betekent vervolgens dat de onderwijsinstelling voor deze deelnemer een rijksbijdrage krijgt. Een andere mogelijkheid is de invoering van een individuele leerrekening voor werknemers waarop gespaard kan worden voor de bekostiging van scholingsactiviteiten, zoals het werkbudget dat is voorgesteld door de Commissie Arbeidsparticipatie (Bakker). In beide gevallen moet de voucher of het leerrecht inzetbaar zijn bij zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen.

Een knelpunt is de invoering van zo'n recht of rekening voor alle 7,7 miljoen werknemers en werkzoekenden in Nederland. Dit advies betreft de invoering van een opener bestel voor het *hoger onderwijs*, wat de kring van begunstigden dus beperkt. Dit zou pleiten voor een specifiek leerrecht of voucher voor het hoger onderwijs, omdat de beperking van de werkingsfeer tot het hoger onderwijs bij invoering van een individuele leerrekening niet is te verdedigen. Dit zou een aanpak vergen waarbij scholing op alle onderwijsniveaus wordt gestimuleerd en waarvoor het budget dus ook vele malen groter zou moeten zijn.

Bij het scenario voor de mastersopleidingen spelen deze problemen in mindere mate, mede omdat de doelgroep veel minder omvangrijk is. Vraagsturing kan hier worden vormgegeven via een beurzenstelsel of een leenfaciliteit. De beheersbaarheid van de macro-uitgaven kan worden gecontroleerd door de eigen bijdrage van studenten uit te breiden en de groei van de uitgaven te baseren op de geprognosticeerde instroom op mastersniveau. De macrodoelmatigheidstoets kan dus worden afgeschaft voor dit segment van het hoger onderwijs.

Andere randvoorwaarden voor een opener bestel in deze scenario's liggen op het terrein van het mededingingsbeleid. Dit is een van factoren die in de visie van dit rapport verantwoordelijk is voor het ondergraven van de dijk tussen bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs. De interne dynamiek in het hoger onderwijs veroorzaakt veranderingen in het veld waarbij het voor mededingingsautoriteiten steeds moeilijker wordt om bekostigd hoger onderwijs juridisch gezien als niet-economische activiteit te behandelen. Dit is een ontwikkeling die ook plaatsvindt in andere sectoren zoals de gezondheidszorg, waarbij dienstverlening met een publiek belang en publieke waarborgen verzorgd wordt door autonome instellingen die met elkaar in concurrentie treden.

De vraag is wat de gevolgen zijn van het toepasselijk worden van de mededingingsregels op het hoger onderwijs. Voor dit rapport is het van belang dat deze ontwikkeling ook zal plaatsvinden als het huidige bestel *niet* wordt geopend en het onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen dus blijft bestaan. De vormgeving van een opener bestel is volgens dit rapport een kans om met regelgeving en toezicht te anticiperen op deze verandering. Het van toepassing worden van het mededingingsrecht betekent niet dat het onderwijs gedwongen wordt geopend voor concurrentie. Het onderwijs geldt in het mededingingsrecht als een dienst van algemeen economisch belang waarvoor een afgezwakte vorm van mededingingstoezicht geldt. De publieke

bekostiging zou dus zeker niet als een verboden vorm van staatssteun gelden. Wel kunnen er bepaalde randvoorwaarden aan de wijze van bekostiging worden gesteld. Het opener maken van het bestel via het wijzigen van de bekostigingsregels zou een geschikte manier zijn om hier op voorhand regelgeving voor te ontwerpen.

## Conclusie

Dit rapport bespreekt de haalbaarheid van een opener bestel in het hoger onderwijs in vijf scenario's. Deze scenario's sluiten aan bij de hoofdlijnen van het beleid zoals de minister die heeft uitgezet in de strategische agenda voor het hoger onderwijs, *Het Hoogste Goed* (2007). Dit betreft het streven naar kwaliteitsverbetering, de professionalisering van de onderwijsinstellingen en de 50%-doelstelling voor de beroepsbevolking. Deze relatie is cruciaal voor een succesvolle implementatie van een opener bestel. Dit is in de visie van dit rapport geen geïsoleerd dossier, maar juist een noodzakelijke herijking van het bekostigingsmodel die wordt afgedwongen door verschillende ontwikkelingen binnen en buiten het onderwijsveld. Dit rapport heeft hiervoor het onderscheid gebruikt van de interne dynamiek, die mede gestuurd wordt via de gedragsregulering van het bekostigingsmodel, en de externe dynamiek van toe- en uittreding. Het opener bestel moet de externe dynamiek reguleren op een manier die beter past bij de autonome en beleidsmatige ontwikkeling in de interne dynamiek. Hierbij is een voorzichtige aanpak geboden, omdat de wetenschappelijke kennis over de economische en andere effecten van een opener bestel nog beperkt is. Deze kennisbasis moet worden uitgebreid via de experimenten en aanvullend onderzoek, voordat verdere stappen op weg naar een opener bestel kunnen plaatsvinden.



# 1 Inleiding

Dit rapport bespreekt de haalbaarheid van verschillende scenario's voor de totstandkoming van een open bestel in het hoger onderwijs. Het rapport is geschreven in opdracht van de Commissie Experimenten Open Bestel. Voor de totstandkoming van dit advies is drs. L.A.W. Tieben van SEO Economisch Onderzoek aangesteld als secretaris van de commissie. De opdracht voor het rapport was als volgt:

- Ontwerp een programma van eisen voor een opener bestel dat bevorderend werkt op een leven lang leren;
- Schets enkele levensvatbare varianten, eventueel met een *best* en *next best* variant;
- Bespreek de voornaamste kansen en knelpunten op de korte termijn.

Dit onderzoek is gebaseerd op literatuuronderzoek. Voor specifieke vragen zijn twee papers door deskundigen geschreven. De Deense onderzoekster Line Verbik heeft in opdracht voor de commissie een paper opgesteld over de internationale markt voor hoger onderwijs als achtergrond voor de vraag of een opener bestel in Nederland buitenlandse aanbieders naar de Nederlandse markt zal lokken. Prof. Mr. P. Zoontjens van de Universiteit van Tilburg is gevraagd een analyse te maken de juridische aspecten rondom het bekostigingsmodel in de WHW en de mogelijke wijzigingen daarin voor een opener bestel.

Voor de toetsing van de scenario's van dit rapport is een serie gesprekken gevoerd met deskundigen en belanghebbenden in het onderwijsveld.



## 2 Vraagstelling

Dit rapport onderzoekt de haalbaarheid van verschillende scenario's voor het realiseren van een opener bestel in het hoger onderwijs. Het thema 'open bestel' staat op de beleidsagenda als mogelijk antwoord op diverse knelpunten in het hoger onderwijs.

In de *eerste plaats* speelt de kwaliteit van het hoger onderwijs een rol. De strategische agenda voor het hoger onderwijs *Het hoogste goed* (2007) concludeert dat de basiskwaliteit van het hoger onderwijs over het algemeen van goed niveau is, maar dat er verschillende verbeterpunten zijn. Zo zouden studenten zich onvoldoende uitgedaagd voelen en zijn er klachten over het aantal contacturen.<sup>2</sup> Deze problemen houden verband met het oordeel van de OESO in zijn *Thematic Review of Tertiary Education* (2007) dat het Nederlandse hoger onderwijs een gebrek aan responsiviteit laat zien: er is te weinig differentiatie en maatwerk en het onderwijsaanbod reageert onvoldoende op prikkels uit de markt.<sup>3</sup>

Het gevolg hiervan is een *tweede knelpunt*. Het landschap van het Nederlandse hoger onderwijs is relatief vlak en kent te weinig excellente pieken, die van groot belang zijn voor bevordering van de innovatie. Nederlandse universiteiten scoren bijvoorbeeld redelijk op internationale *rankings* zoals die van de Shanghai Jiao Tong University.<sup>4</sup> Wat betreft onderzoek staan de meeste Nederlandse universiteiten in de top 200 en één in de top 50. Maar in de internationale economie is gemiddeld niet voldoende. Nederland zit qua productiviteitsniveau mondiaal gezien aan de top. Voor verdere groei zijn innovatieve doorbraken nodig met het potentieel om de 'technology frontier' te verschuiven. Dit lukt niet met een gemiddeld niveau van onderwijs en onderzoek. Voor innovatie is topklasse nodig.<sup>5</sup> Een opener bestel zou aanbieders van excellent hoger onderwijs mogelijk kunnen verleiden activiteiten in Nederland te ontplooiën en zou omgekeerd Nederlandse instellingen meer speelruimte bieden om in excellentie te investeren. Hierbij speelt mee dat er een spanning zit tussen de ambities in het hoger onderwijs, onder meer met het oog op de kenniseconomie, en de beperkte ruimte in de publieke middelen. Misschien kunnen via een opener bestel extra private middelen worden uitgelokt om de ambities te verwezenlijken.<sup>6</sup>

Het *derde knelpunt* betreft de instroom en uitstroom van het hoger onderwijs in kwantitatieve termen. Het kabinet heeft stevige ambities geformuleerd om de achterstand in opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking in te lopen: in 2020 moet 50% van de beroepsbevolking in het bezit van zijn van een diploma op hoger onderwijsniveau. Dit stelt forse eisen aan de prestaties van het hoger onderwijs. Daarbij komt de relatief grote uitval van ongeveer 30%, die volgens de kabinetsplannen fors omlaag zal moeten.

Naast een beleidsmatige aanpak zoals voorgesteld in de strategische agenda voor het hoger onderwijs, kan een institutionele herijking van het onderwijsveld helpen om deze knelpunten aan

---

<sup>2</sup> Zie: Ministerie van OCW (2007), pp. 8 en 22.

<sup>3</sup> Zie: OESO (2007), pp. 22-23.

<sup>4</sup> Zie: <<http://www.arwu.org>>.

<sup>5</sup> Het streven naar excellentie is mede daarom een van de speerpunten op de kennisinvesteringsagenda van het Innovatieplatform. Zie: Innovatieplatform (2006).

<sup>6</sup> Zie: IBO (2004), p. 13.

te pakken. Dit veld wordt op dit moment gekenmerkt door een strikte scheiding tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen. De OESO heeft voorgesteld om dit onderscheid op te heffen als een van de instrumenten om de genoemde knelpunten aan te pakken.<sup>7</sup> Dit is in essentie wat met de term ‘open bestel’ wordt bedoeld.

Dit rapport pleit echter voor een nadere toespitsing van dit begrip. De beleidsdiscussie over het thema open bestel kent tot op heden een eenzijdige fixatie op de noodzaak van meer marktwerking in het hoger onderwijs zonder daarbij de randvoorwaarden voor het functioneren van het onderwijssysteem in te vullen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de studies die door het CPB in 2004 en IBO (2004) zijn verricht. De toespitsing van dit rapport houdt in dat we beter van een ‘opener bestel’ kunnen spreken om de aandacht nadrukkelijker op de randvoorwaarden te vestigen. Het hoger onderwijs kent al een vorm van marktwerking, omdat instellingen met elkaar concurreren bij het aantrekken van studenten. Dit is de *interne dynamiek* van het hoger onderwijs die een vorm van gedragsregulering kent via de randvoorwaarden voor de toekenning van bekostiging. In aanvulling hierop kent het hoger onderwijs een *externe dynamiek* door toe- en uittreding van instellingen. Instellingen kunnen hun opleidingen bij het Nederlands-Vlaams Accreditatie Orgaan (NVAO) laten accrediten en bij het voldoen aan de eisen registreren als een wettelijk erkende opleiding.<sup>8</sup> Dit systeem houdt in dat toetreding tot het hoger onderwijs in beginsel voor iedere aanbieder mogelijk is. Het is in die zin ook niet nodig om in absolute termen over een open bestel te praten; het bestaat al.

Bij de externe dynamiek in het hoger onderwijs is echter sprake van een dichotomie die het centrale thema van dit rapport vormt. Dit is het onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Bekostigde instellingen ontvangen een rijksbijdrage voor het verzorgen van hoger onderwijs en tegenover die bijdrage staan aanvullende plichten, zoals een wettelijk vastgesteld collegegeld. Die aanvullende plichten zijn begrijpelijk vanuit de noodzaak om het publieke belang van de inzet van overheidsmiddelen te waarborgen. Niet-bekostigde instellingen hebben een grotere autonomie dan bekostigde instellingen, maar kennen geen beleidsvrijheid als het gaat om de keuze tussen publieke bekostiging of de commerciële markt. De oorzaak hiervan ligt bij de *Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijke onderzoek* (WHW). Deze wet stelt als eis voor overheidsfinanciering dat de instelling is opgenomen in de lijst met bekostigde instellingen in de bijlage van de WHW. Maar hoe komt een instelling op deze lijst? De wet biedt hiervoor geen criteria. De wet vormt zo een vrijwel onneembare dijk tussen de bekostigde en niet-bekostigde instellingen.

Deze waterscheiding kan functioneel zijn in de zin dat hij uitdrukking geeft aan de rol van de overheid bij het waarborgen van publieke belangen in het initiële onderwijs. Niet-bekostigde instellingen bedienen vooral het postinitiële onderwijs, zodat sprake kan zijn van een vorm van arbeidsdeling met mogelijk positieve maatschappelijke effecten.

---

<sup>7</sup> Bij zijn conclusies op het hoofdstuk “Resourcing tertiary education” stelt de OESO dat “Private, accredited institutions should not be excluded from participation in incentive funding channels where they may have an important function because they serve a particular population, or have special ties to an industry branch, or provide healthy competition for excellence and cost with public institutions.” Zie: OESO (2007), p. 33.

<sup>8</sup> Deze registratie vindt plaats in het CROHO: het centraal register opleidingen hoger onderwijs. Registratie in het CROHO betekent dat studenten voor deze opleiding recht hebben op studiefinanciering en bij het succesvol afronden van hun opleiding een wettelijk erkende graad ontvangen.

Volgens dit rapport zijn er verschillende redenen om de maatschappelijke meerwaarde van de ‘dijk’ in het hoger onderwijs kritisch te bekijken. Dit betreft *in de eerste plaats* het eenrichtingsverkeer over de dijk. Wet- en regelgeving staan toe dat bekostigde instellingen onder voorwaarden postinitiële opleidingen ontwikkelen die buiten de publieke bekostiging vallen.<sup>9</sup> Van deze ruimte wordt in toenemende mate gebruikgemaakt. Dit zijn opleidingen die de hoofdactiviteit vormen van de niet-bekostigde aanbieders in het hoger onderwijs. Door de groeiende aandacht voor het postinitiële onderwijs schurken de bekostigde instellingen met de aard van hun activiteiten steeds nadrukkelijker aan tegen het niet-bekostigde segment. Omgekeerd kunnen de niet-bekostigde instellingen geen beroep doen op de publieke middelen. Hierdoor ontstaat een ongelijke behandeling van het bekostigd en niet-bekostigd onderwijs, die de vraag oproept of het gesloten karakter van de WHW-bijlage vanuit bestuurlijk oogpunt houdbaar is.

Deze ontwikkeling geeft *in de tweede plaats* aan dat het onderscheid tussen initieel en postinitieel onderwijs aan het vervagen is. De bekostigingsregels van de WHW dienen het publieke belang in het initiële onderwijs. Voor het postinitiële onderwijs wordt de student over het algemeen geacht zelf de vruchten van de opleiding te plukken en ligt een bijdrage via de rijksmiddelen minder voor de hand. Dit onderscheid initieel versus postinitieel is echter aan het vervagen.<sup>10</sup> Werknemers zien deelname aan het reguliere hoger onderwijs in toenemende mate als een vorm van scholing. Omgekeerd liggen de opleidingen in de initiële fase in sommige gevallen dicht tegen de markt aan en slaat de meerwaarde van dit onderwijs vooral bij de student zelf neer in de vorm van een hogere contante waarde van het verwachte inkomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ‘professional masters’. Het gevolg van het vervagen van het onderscheid initieel/postinitieel onderwijs is dat niet duidelijk is waar de dijk voor het bekostigd onderwijs precies zou moeten liggen.

Een *derde bedreiging* voor het strikte onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen betreft het mededingingsbeleid. Bekostigd hoger onderwijs is vanwege de verschillende publieke waarborgen in het verleden door de NMa aangemerkt als een niet-economische activiteit waarop de Mededingingswet niet van toepassing is. De kans bestaat dat dit oordeel wordt aangepast op grond van de interne dynamiek van het hoger onderwijs en de toenemende internationalisering van het onderwijsveld. Dit zou betekenen dat het nationale en Europese mededingingsrecht van toepassing wordt op het bekostigd hoger onderwijs. In dit geval zou het bekostigingsmodel van de WHW getoetst kunnen worden aan de staatssteunregels, het concentratietoezicht, het kartelverbod en het verbod op misbruik van een economische machtspositie. Dit is een ontwikkeling die de dijk in het onderwijslandschap in feite ondergraaft.

Een *vierde ontwikkeling* waarmee rekening moet worden gehouden is de internationalisatie. Sommige Nederlandse universiteiten hebben een sterke aantrekkingskracht op buitenlandse studenten. De Nederlandse belastingbetaler betaalt een deel van de opleiding van deze buitenlandse studenten.<sup>11</sup> Het is de vraag of de publieke belangen van het hoger onderwijs worden bevorderd door deze subsidie wanneer ons land op het vlak van de internationale studentenmobiliteit een ‘handelstekort’ kent door een groter aantal inkomende dan vertrekkende

---

<sup>9</sup> Zie: Ministerie van OCW (2003/2004).

<sup>10</sup> Zie: SER (2002).

<sup>11</sup> Het gaat hier om buitenlandse studenten die op individuele basis, dus niet in het kader van een uitwisseling, hun studie in Nederland volgen en dus als reguliere student moeten worden beschouwd. De buitenlandse studenten moeten wel collegegeld betalen. Zie: De notities ‘helderheid’ van het Ministerie van OCW (2003/2004).

studenten. In meer brede zin roept de internationalisatie van zowel de economie als het onderwijs vragen op over de institutionele ordening en aansturing van het hoger onderwijs. Is er, als de ambitie van een Europese onderwijsruimte realiteit wordt, nog wel ruimte voor een strikt Nederlandse regulering van het hoger onderwijs? Ritzen (2007) stelt zelfs dat de pressie van de internationale economie zo groot is dat het hoger onderwijs uit het publieke bestel moet.<sup>12</sup>

*Ten slotte* heeft de bescherming van het wettelijke onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde instelling effecten op de prikkels voor de interne dynamiek. Dit is een conclusie die ook door de OESO in zijn *Thematic Review* wordt getrokken.<sup>13</sup> Binnen de dijk kennen de bekostigde instellingen een ruime mate van autonomie, maar ontbreken de juiste prikkels voor bijvoorbeeld kwaliteitsverbetering of een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Ook beperken de voorwaarden voor publieke bekostiging de instellingen om dit soort innovaties door te voeren. Dit kan gecorrigeerd worden door verandering van de bekostigingssystematiek binnen de dijk of door de uitdagende werking van de externe dynamiek te bevorderen en de instellingen daarbij meer autonomie te geven.

Dit zijn vijf punten die voor dit rapport aanleiding zijn om het strikte onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen in de WHW aan de orde te stellen. De centrale vraag is daarbij welke scenario's denkbaar zijn voor hervorming van het bekostigingsmodel. Hoe hoog moet de dijk zijn en aan welke voorwaarden moet het verkeer over de dijk voldoen? Dit is een benadering die aansluit bij het advies van de Onderwijsraad uit 2004 over *Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs*. Volgens dit advies is het kenmerk van een opener bestel dat niet-bekostigde instellingen, die voldoen aan accreditatie en wettelijke bekostigingsvoorwaarden, de mogelijkheid krijgen om bekostigde opleidingen aan te bieden. Concreet stelt de Onderwijsraad voor de vaste lijst van de WHW met bekostigde instellingen te laten vallen, evenals het principe van aanwijzing. Dit is dus geen kwestie van een volledig vrije markt voor hoger onderwijs. Het gaat bij de discussie over een opener bestel in de eerste plaats over de wijziging van de voorwaarden tot toetreding tot een gereguleerde sector waar publieke belangen een centrale rol spelen.

#### *Centrale vragen*

Op basis van deze preambule zijn de centrale vragen voor dit rapport de volgende:

- Wat is de meerwaarde van een opener bestel in het hoger onderwijs? Specifiek zal worden gekeken naar het type aanbod dat hiermee kan worden gerealiseerd. In het verlengde hiervan zal worden onderzocht of die meerwaarde kan liggen in de focus op een leven lang leren.
- Onder welke randvoorwaarden kan een opener bestel levensvatbaar zijn? Het gaat hier om de randvoorwaarden op het terrein van macrodoelmatigheid, selectie van studenten, de hoogte van het collegegeld, de bepalingen op het gebied van het mededingingsbeleid en overige institutionele factoren. Speciale aandacht verdienen de factoren die bevorderend of belemmerend werken op de deelname aan een leven lang leren.

---

<sup>12</sup> Zijn belangrijkste reden is dat het Europese hoger onderwijs veel minder financiering heeft dan bijvoorbeeld het onderwijs in Japan en de VS. Door de regeldruk van het gesloten publieke bestel te verminderen moet er ruimte komen voor vrijere collegatarieven en private financiering. Zie: Ritzen (2007), p. 18.

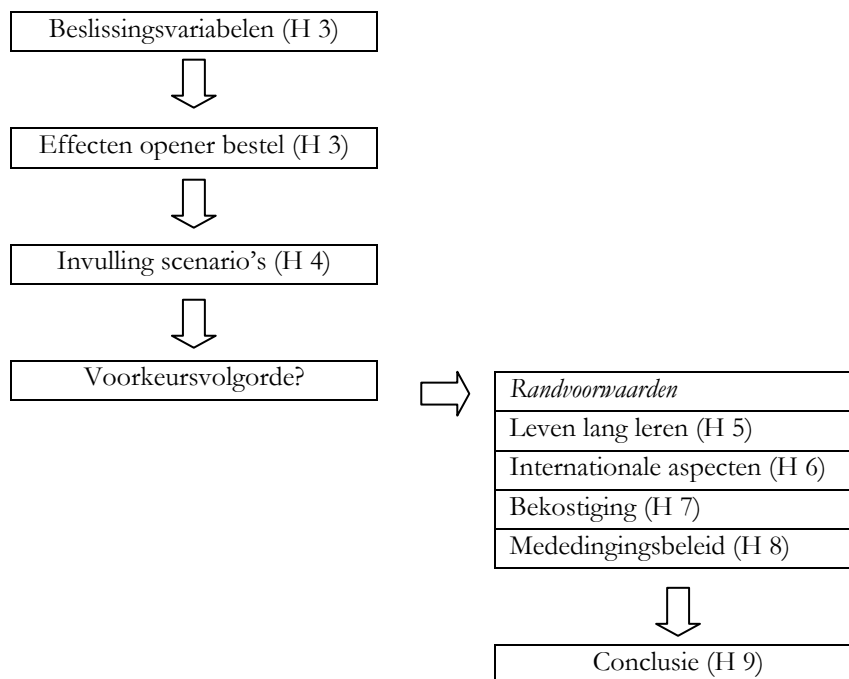
<sup>13</sup> Zie: OESO (2007), p. 23.

- Voor het vormgeven van een bestel van eisen voor mogelijk andere financieringsarrangementen moeten de juridische gevolgen voor de WHW worden onderzocht. Twee vragen staan hierbij centraal:
  - o Hoe kun je een toetredingsprocedure voor bekostiging juridisch vormgeven?
  - o Wat is de juridische haalbaarheid en wat zijn de juridische gevolgen van de varianten die de commissie in dit rapport gaat aanbevelen?

*Opzet van het onderzoek*

Schematisch is dit rapport als volgt opgezet. Het volgende hoofdstuk bespreekt de mogelijke invulling van een opener bestel aan de hand van verschillende beslissingsvariabelen. Op basis van de verwachte effecten van deze variabelen en het mogelijke draagvlak hiervoor stellen we vijf scenario's op in hoofdstuk 4. Om de voorkeursvolgorde te bepalen is meer informatie nodig over de randvoorwaarden om een opener bestel goed te kunnen laten functioneren. Hierbij kijken we eerst naar de factoren die bevorderend of belemmerend werken op een leven lang leren in hoofdstuk 5. Vervolgens komt de internationale dimensie aan bod in hoofdstuk 6. De vraag is hier mede of excellent hoger onderwijs een impuls kan krijgen door nieuw aanbod uit het buitenland. Hoofdstuk 7 kijkt naar de gevolgen voor het bekostigingsmodel. Wat betekent een opener bestel voor de voorwaarden voor bekostiging, zoals die in de WHW zijn opgenomen? In hoofdstuk 8 wordt het mededingingsbeleid besproken. Hoofdstuk 9 trekt conclusies en presenteert de voorkeursvolgorde van de scenario's.

**Figuur 2.1 Samenhang van de hoofdstukken**







## 3 Analysekamer

### 3.1 Beslissingsvariabelen

In het vorige hoofdstuk zijn verschillende redenen besproken waarom een opener bestel meerwaarde kan hebben. In dit hoofdstuk wordt de aanzet gegeven voor de invulling van de scenario's voor het realiseren van dit doel. Het startpunt hiervoor is de vraag of een opener bestel de juiste aanpak is voor de gesignaleerde knelpunten. Misschien moet de voorkeur worden gegeven aan veranderingen *binnen* het huidige bestel, die dus aangrijpen bij wat we hiervoor de interne dynamiek hebben genoemd. Dit is de eerste beslissingsvariabele in het analysekamer van dit rapport: Wat zijn de verbeterpunten binnen het huidige bekostigingsmodel waarbij het strikte onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen dus blijft bestaan?

De meerwaarde van een opener bestel moet ten opzichte van dit nulscenario worden aangetoond. Voor de vormgeving van een opener bestel zijn verschillende mogelijkheden. Burger, Hoen, Venniker en Webbink (2004) bepleiten een aanpak waarin de belemmeringen voor de toetreding van nieuwe aanbieders in het bekostigde hoger onderwijs zo veel mogelijk worden weggenomen. Dit houdt volgens deze auteurs concreet in dat de macrodoelmatigheidstoets vervalt evenals de locatie-eis en breedte-eis in de WHW. Daarnaast moet de financiering worden aangepast, zodanig dat alle geaccrediteerde opleidingen publieke bekostiging kunnen krijgen. Het *level playing field* tussen bekostigde en niet-bekostigde aanbieders is daarmee het uitgangspunt voor deze CPB-studie, maar ook voor IBO (2004).

Dit *level playing field* wordt in dit rapport gebruikt als het uitgangspunt voor de scenario's. Dit houdt in dat accreditatie de belangrijkste toegangseis tot het hoger onderwijs wordt. In dit uitgangspunt veronderstellen we dat voor alle geaccrediteerde opleidingen ook een rijksbijdrage kan worden aangevraagd. Het onderscheid tussen bekostigde en aangewezen instellingen in het hoger onderwijs vervalt daarmee. Accreditatie is de nieuwe 'dijk' in het hoger onderwijs. Een andere voorwaarde in dit uitgangspunt is dat de financiering voldoende studentvolgend is, zodat instellingen een financiële prikkel hebben om hun onderwijsaanbod op (veranderingen in) de vraag af te stemmen.

De vervolgvraag is hoe dit uitgangspunt kan worden uitgewerkt om scenario's te ontwikkelen die voldoen aan de eis van haalbaarheid. We gebruiken hiervoor vier beslissingsvariabelen:

1. De mogelijkheid van collegegelddifferentiatie;
2. Financiering van nieuwe opleidingen uit extra budget;
3. Het loslaten van de macrodoelmatigheidstoets;
4. Het beperken van een opener bestel tot een deelsegment van het hoger onderwijs.

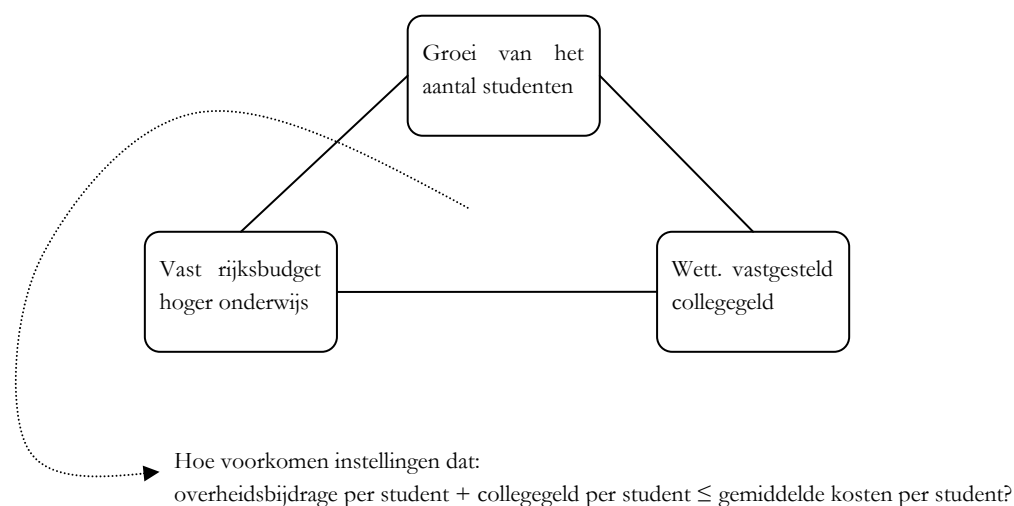
De eerste drie van deze beslissingsvariabelen hebben een relatie met de zogenoemde *ijzeren driehoek* in het hoger onderwijs. Deze driehoek geeft het spanningsveld weer tussen een vast rijksbudget voor hoger onderwijs, wettelijk vastgesteld collegegeld en een groeiend aantal

studerenden (zie figuur 3.1.). Dit is een driehoek die gaat knellen op het moment dat het gemiddelde budget per student niet kostendekkend is, dus wanneer:

Gemiddelde overheidsbijdrage per student + collegegeld per student  $\leq$  Gemiddelde kosten per student.

Instellingen kunnen het rijksbudget en het collegegeld niet beïnvloeden en hebben in deze situatie dus geen andere keuze dan het doorvoeren van besparingen of efficiëntieverbeteringen. Op macroniveau staan de overheid meer instrumenten ter beschikking. Zo probeert de minister van OCW de groei van het rijksbudget voor hoger onderwijs via de macrodoelmatigheidstoets te reguleren. Dit is de toets die alle nieuw toegelaten opleidingen moeten doorlopen om daadwerkelijk in aanmerking te komen voor bekostiging. Door minder opleidingen toe te laten, kan de minister op indirecte wijze de groei van het totale budget beheersen.<sup>14</sup> De minister probeert hiermee tevens verspilling van overheidsgeld te voorkomen door de toets formeel te baseren op “de beoordeling van een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs.” (artikel 6.2 WHW).

**Figuur 3.1** IJzeren driehoek hoger onderwijs



Dit planningsmodel wringt met de toonzetting van de strategische agenda voor het hoger onderwijs waarin een centrale rol is weggelegd voor de autonomie van de instellingen.<sup>15</sup> Het uitgangspunt van een opener bestel vergroot deze beleidsvrijheid nog verder, doordat het onderscheid tussen bekostigde en aangewezen instellingen verdwijnt. Het gevolg is een oplopende spanning in de ijzeren driehoek. Het aantal bekostigde instellingen neemt mogelijk toe, maar het collegegeld en het totale rijksbudget voor hoger onderwijs staan vast. Dit kan alleen maar leiden tot een versnippering van het budget.

De *eerste uitbreiding* van dit basisscenario is daarom de mogelijkheid van collegegelddifferentiatie. Nieuwe en bestaande aanbieders zijn dan niet gebonden aan een wettelijk vastgesteld collegegeld, zodat er in het hoger onderwijs op prijs kan worden geconcurrereerd. Dit is een van de opties die

<sup>14</sup> Dit gebeurt op indirecte wijze, omdat het aantal studenten voor het grootste deel bepalend is voor de omvang van de bekostiging die instellingen ontvangen.

<sup>15</sup> Zie: Ministerie van OCW (2007).

in zowel Burger, Hoen, Venniker en Webbink (2004) als IBO (2004) wordt gesuggereerd. Volgens Jacobs (2006) zal een opener bestel pas echt welvaartswinst opleveren bij een combinatie met collegegelddifferentiatie. Zonder deze mogelijkheid heeft iedere aanbieder (gevestigd en toetreders) dezelfde financiële speelruimte voor het realiseren van zijn aanbod, wat volgens Jacobs de mogelijkheid voor differentiatie en innovatie sterk beperkt. Om deze redenen is de mogelijkheid van collegegelddifferentiatie de eerste beslissingsvariabele voor de scenario's.<sup>16</sup>

De *tweede beslissingsvariabele* is de omvang van het rijksbudget voor hoger onderwijs. De Onderwijsraad (2004) gebruikt deze optie als smeermiddel om de acceptatie van een opener bestel te bevorderen.<sup>17</sup> Dit is een strategie die in de literatuur als 'grandfathering' wordt gedefinieerd: de rechten van de huidige bekostigde instellingen blijven intact, maar de versnippering van het totale budget wordt voorkomen door de nieuwe toetreders uit extra overheidsbudget te financieren. Dit roept de vraag op of deze stijging van de overheidsuitgaven gerechtvaardigd is. Zijn de marginale kosten van deze extra uitgaven in balans met de verwachte marginale baten? De Onderwijsraad probeert dit evenwicht te borgen door het bestel alleen te openen voor opleidingen die specifieke knelpunten in het onderwijsaanbod kunnen oplossen. Daarvan kan verwacht worden dat ze maatschappelijk gezien extra baten opleveren. Kortom, bij deze uitbreiding van het basisscenario kan het totale rijksbudget worden gebruikt om ruimte te creëren in de driehoek en de acceptatie van een opener bestel te bevorderen.

De *derde beslissingsvariabele* sluit hier qua filosofie direct op aan. Naar mate het centrale regiemodel meer en meer wordt losgelaten in ruil voor een grotere beleidsvrijheid en autonomie van instellingen, komt de vraag naar voren of de macrodoelmatigheidstoets behouden moet blijven. Met deze toets reguleert de overheid zoals gezegd de toetreding van opleidingen tot het bekostigde stelsel en daarmee indirect de groei van de totale uitgaven (zie kader). De afgeleide doelstelling van de toets is om de aansluiting tussen vraag en aanbod op de onderwijsmarkt te reguleren, de controle op "het geheel van voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs." De OESO heeft in de *Thematic Review* opgemerkt dat deze sturende invloed op het onderwijsaanbod inconsistent is met de grote autonomie van instellingen en daardoor innovatie in het aanbod remt.<sup>18</sup> Bij sturing op afstand past een meer bescheiden rol voor de minister van OCW. Het zou volgens de OESO logisch zijn om de bekostigde instellingen de beleidsvrijheid te geven die past bij hun autonome positie en de aanpassing van hun opleidingsaanbod te beschouwen als een vorm van 'ondernemersrisico'. Dit betekent dus afschaffing van de doelmatigheidstoets.

Hoen, Burger, Venniker en Webbink (2004) en IBO (2004) zien het afschaffen van de macrodoelmatigheidstoets als een integraal onderdeel van een opener bestel, omdat de regulering van het aanbod via zo'n toets een toetredingsdrempel is die de externe dynamiek frustreert. De Onderwijsraad (2004) benadrukt echter de beleidsmatige functie van de macrodoelmatigheidstoets als instrument voor het reguleren van de aansluiting tussen hoger

---

<sup>16</sup> De wijze waarop collegegelddifferentiatie wordt doorgevoerd is niet ingevuld. Hiervoor zijn verschillende modellen denkbaar. Differentiatie kan gereguleerd plaatsvinden door tariefschalen te hanteren voor verschillende opleidingen. Een andere variant is om instellingen volledige vrijheid te geven bij het vaststellen van de collegegelden.

<sup>17</sup> Dit is een van de opties uit het advies van de Onderwijsraad. De andere optie is een opener bestel voor alle opleidingen, maar dan ook met de mogelijkheid van uittreding (al dan niet gedwongen) om versnippering van het budget tegen te gaan.

<sup>18</sup> Zie: OESO (2007), p. 22 en pp. 54-58.

onderwijs en arbeidsmarkt.<sup>19</sup> Ook in dit rapport is het afschaffen van de macrodoelmatigheidstoets geen onlosmakelijk onderdeel van het basisscenario voor een opener bestel. Het is een beslissingsvariabele die kan worden ingezet bij de vormgeving van een opener bestel, afhankelijk van het oordeel over de meerwaarde van dit instrument voor het hoger onderwijsbeleid.

---

### Macrodoelmatigheidstoets

De criteria voor de beoordeling van de doelmatigheid van nieuwe en bestaande opleidingen zijn door de minister van OCW uitgewerkt in de *beleidsnotitie doelmatigheid hoger onderwijs*. De criteria die voor de beoordeling van nieuwe opleidingen gelden zijn als volgt:

- Draagt de opleiding bij aan de verdere ontwikkeling van de Nederlandse kennissamenleving doordat de opleiding tegemoetkomt aan nieuwe beroepen, of nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen in innovatieve sectoren van de Nederlandse economie?
- Voorziet de opleiding in een door de overheid erkende behoefte op terreinen waarvoor de overheid een verantwoordelijkheid op stelselniveau heeft of verantwoordelijk is als sectorwerkgever?

De volgende criteria gelden wanneer er sprake is van meerdere initiatieven voor het starten van opleidingen, die identiek of soortgelijk zijn:

- realisering van de opleiding mag niet leiden tot nadelige effecten voor de benutting van de bestaande capaciteit in infrastructuur in het desbetreffende onderwijsdomein, en
- inbedding van de opleiding in de (regionale) kennisinfrastructuur moet in voldoende mate zijn verzekerd.

Daarnaast gelden er criteria voor de beoordeling van wijzigingen in het bestaande opleidingsaanbod.

---

De *vierde beslissingsvariabele* voor een opener bestel betreft de strategische keuze om het onderscheid tussen bekostigde en aangewezen instellingen alleen op te heffen voor specifieke deelmarkten. Hiervoor bestaan twee mogelijkheden:

- *Opener bestel op terrein leven lang leren*: Het gaat hier om het benutten van de complementariteit van de opleidingen die in het huidige bestel door bekostigde respectievelijk niet-bekostigde instellingen worden aangeboden. De laatste categorie richt zich vooral op het postinitiële segment en is sterk arbeidsmarktgeoriënteerd. Dit blijkt onder meer uit de kenmerken van de deelnemers aan experiment B van de experimenten open bestel.<sup>20</sup> De vraag is dus of de mogelijkheid van publieke bekostiging het aanbod en de marktkansen van dit type onderwijsaanbod vergroot en of een opener bestel dus bevorderend kan werken voor een leven lang leren.<sup>21</sup>
- *Opener bestel voor hbo- en wo-masters*: De tweede deelmarkt waar een verschuiving van de overheidsrol kan worden overwogen is de masteropleiding in hbo en wo. Voor dit segment van het hoger onderwijs kan het onderscheid tussen bekostigde en aangewezen instellingen worden opgeheven met als argument dat dit segment van het hoger onderwijs dicht tegen het

---

<sup>19</sup> Zie ook: Onderwijsraad (2003), pp. 35-37.

<sup>20</sup> Zie: De Graaf en Van den Berg (2008), pp. 12 en 17.

<sup>21</sup> Een concrete uitwerking hiervan is het voorstel van het nationaal initiatief 'Lang Leve Leren' voor een zogenoemde tweede leerweg met publieke financiering. Een nieuwe kwalificerende leerweg voor het volwassenenonderwijs zou volgens dit plan open moeten staan voor aanbieders uit zowel de bekostigde als niet-bekostigde, private sector. Zie: RWI (2008).

postinitiële onderwijs aanzit.<sup>22</sup> Dit kan voor de overheid reden zijn om voor dit deel van het hoger onderwijs publieke belangen meer ‘op afstand’ via een stelselverantwoordelijkheid te waarborgen en meer ruimte te laten voor concurrentie en differentiatie tussen instellingen.

De verschillende beslissingsvariabelen voor een opener bestel kunnen in het volgende denkmodel worden samengebracht (tabel 3.1). Om de beslissingsvariabelen te kunnen gebruiken als input voor scenario’s is kennis nodig van de effecten van de variabelen. In tabel 3.1 zijn hiervoor vijf ijkpunten opgenomen. De kernvraag is of een opener bestel de kwaliteit van het hoger onderwijs bevordert. Dit begrip kent echter verschillende dimensies. Een betere aansluiting tussen vraag en aanbod kan worden gezien als een vorm van kwaliteit, omdat het onderwijsproces dan betere prestaties levert (zet de juiste opleidingen in de markt, zorgt voor hoog studierendement, voorkomt uitval). Dit aspect geven we aan met kwaliteit (I). Meer dynamisch bezien komt kwaliteit tot uitdrukking in een innovatiever onderwijsaanbod, aangegeven met kwaliteit (II).

Andere ijkpunten zijn de doelmatigheid van aanbieders en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Doelmatigheid wordt hier opgevat als kostenefficiëntie. De toegankelijkheid heeft betrekking op de drempels voor studenten om een opleiding in het hoger onderwijs te gaan volgen. Collegegelddifferentiatie kan bijvoorbeeld de toegankelijkheid verslechteren, omdat met de afschaffing van het wettelijke collegegeld voor gewilde of dure opleidingen waarschijnlijk een hoger collegegeld gevraagd zal worden.

**Tabel 3.1 Beslissingsvariabelen en effecten opener bestel**

<i>Beslissingsvariabelen</i>							
Rijksbudget?	Binnen bestaand budget				Extra budget		
Markt?	Alle opleidingen		Master		Knelpunten	Volw. onderwijs	
Collegegelddif.?	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	NVT
Macrodoelm.? <sup>*</sup>	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
<i>Effecten</i>							
Kwaliteit (I)	√	○/√	√	○/√	√	○/√	√
Kwaliteit (II)	√	○	√	○	○/√	○	○/√
Doelmatigheid	√	√	√	√/○	○/√	○	○/—
Toegankelijk**	—	○	—	○	○	√	√
Macro-uitgaven	○	○	○	○	—	—	—

√ = positief effect; ○ = waarschijn geen effect; en — = negatief effect

\* De inzet van de macrodoelmatigheidstoets is gekoppeld aan collegegelddifferentiatie. Argument hiervoor is dat toestaan collegegelddifferentiatie een marktgeoriënteerde aanpak inhoudt. Afschaffing van de macrodoelmatigheidstoets past bij deze sturingsfilosofie. In het omgekeerde geval, waarbij het wettelijke collegegeld blijft bestaan, overheerst een meer planmatige aanpak in lijn met behoud van de macrodoelmatigheidstoets.

<sup>22</sup> Zie: SER (2006). pp. 42-43.

\*\* Bij toegankelijkheid is verondersteld dat systeem van studiefinanciering ongewijzigd is (dus geen sociaal leenstelsel o.i.d).

Bij het invullen van de scores in de tabel zijn de volgende veronderstellingen gebruikt:

1. *Kwaliteit reageert positief op collegegelddifferentiatie, mate van openstelling en extra budget.* Veronderstelling is dat de variatie in het aanbod in een opener bestel met collegegelddifferentie groter zal zijn dan in een scenario zonder dit element. Argument hiervoor is dat er op prijs en kwaliteit kan worden geconcurrereerd. Dit kan mogelijk leiden tot een intensievere concurrentie doordat zo'n bestel aantrekkelijker is voor een grotere groep (internationale) aanbieders. Verder zal bij kwaliteit een rol spelen dat het effect sterker is naarmate een groter deel van het hoger onderwijs onder het open bestel gaat vallen. Met extra budget kunnen specifieke knelpunten in regulier aanbod of op vlak LLL worden aangepakt. Ook dit zal waarschijnlijk kwaliteitsverhogend werken. Denk aan studierendement of studentenaantallen in maatschappelijk gewenste opleidingen als bèta/techniek, of het realiseren van innovatiever aanbod;
2. *Doelmatigheid reageert positief op collegegelddifferentiatie en mate van opstelling, maar negatief op extra budget.* Factoren die de concurrentie-intensiteit stimuleren zoals collegegelddifferentiatie en de mate van openstelling van de HO-markt hebben waarschijnlijk een positief effect op de kostenefficiëntie van individuele instellingen. Verhoging van het publieke budget zal de doelmatigheid echter verminderen. Zo is uit onderzoek van de Onderwijsraad gebleken dat de verhoging van het macrobudget voor onderwijs in de jaren negentig in zijn geheel werd gebruikt voor zogenoemde secundaire lasten.<sup>23</sup>
3. *Toegankelijkheid verbetert met extra budget, maar staat onder druk door collegegelddifferentiatie.* Met extra budget kunnen specifieke knelpunten in het onderwijsaanbod worden aangepakt. Dit zal een positief effect op de toegankelijkheid hebben. Collegegelddifferentiatie kan tot een gevarieerder aanbod leiden, maar de tegenhanger van die variatie is dat de prijs voor kwalitatief hoogwaardige of veelgevraagde opleidingen gaat stijgen, wat ze voor minder draagkrachtige studenten minder toegankelijk maakt.
4. *Macro-uitgaven afhankelijk van beschikbaar budget.* In dit denkmodel zijn geen veronderstellingen gemaakt over de wijze waarop het onderwijsbudget wordt verdeeld over de instellingen. Stel dat in een opener bestel de financiering studentvolgend wordt, dan hoeft de afschaffing van een macrodoelmatigheidstoets niet tot een groter beslag op de publieke middelen te leiden. Bij beschikbaar stellen van extra budget is dat uiteraard per definitie het geval. In tabel 3.1 is verondersteld dat een open bestel voor het hoger onderwijs voor volwassenen met extra budget wordt gefinancierd.

## 3.2 Wat weten we over de effecten van een opener bestel?

Voor de besluitvorming over een opener bestel is het van groot belang om de onzekerheid van de hier genoemde effecten in ogenschouw te nemen. Tabel 3.1 vormt een denkmodel waarvan de effecten gebaseerd zijn op de theoretische inzichten uit de verschillende onderzoeken naar het open bestel. Bij deze analyses ligt bij de nadruk op de verwachte *economische* effecten. Een voorbeeld is de studie van Burger, Hoen, Venniker en Webbink (2004) die het open bestel als een

<sup>23</sup> Onderwijsraad (2004), *Bureaucratisering en schaaufactoren in het onderwijs*, Den Haag.

oplossing zien voor de kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod in het hoger onderwijs. Een opener bestel betekent volgens deze auteurs een toename van de keuzemogelijkheden voor onderwijsdeelnemers en meer concurrentie tussen aanbieders. Dit geeft volgens dit rapport sterkere prikkels voor aanbieders om aan te sluiten bij de vraag van onderwijsdeelnemers, om de productiekosten laag te houden en om te innoveren. Dit zijn, kortom, de standaardeffecten die de economische theorie voorspelt in termen van een verbetering van de allocatieve, kosten- en dynamische efficiëntie. Dit zijn de economische effecten die ook bij andere studies zoals IBO (2004) en Onderwijsraad (2004) centraal staan.

Tegenover de positieve effecten staan de mogelijke nadelen. De belangrijkste hiervan zijn:

1. *Kwaliteitsverlies*: Door toename van de concurrentie kan het zijn dat in het onderwijs minder aandacht is voor secundaire onderwijsdoelstellingen. Dit zijn zaken die niet voor de accreditatie of de bekostiging meetellen. Ook kan de interdisciplinariteit afnemen door toetreding van specialistische instellingen. Dit houdt verband met de mogelijkheid van 'cherry picking'. Nieuwe toetreders richten zich op de rendabele opleidingen waardoor bestaande aanbieders onrendabele opleidingen moeten afstoten doordat kruissubsidiëring vanuit rendabele opleidingen niet meer mogelijk is (marges hiervoor komen door concurrentie onder druk te staan). Concurrentie kan ook doorslaan en een ruïneuze vorm aannemen.
2. *Verlies doelmatigheid*: Door toename van de concurrentie in een opener bestel worden te veel middelen ingezet voor marketing en imagebuilding. Ook zijn middelen nodig om bekostiging te verkrijgen of te behouden als de 'exit' optie onderdeel van een opener bestel wordt. De toename van het aantal aanbieders in een opener bestel kan leiden tot versnippering van budgetten waardoor schaalvoordelen (deels) verloren gaan. Daarnaast kan kapitaalverlies optreden als een instelling accreditatie en bekostiging voor een specifieke opleiding verliest. Een laatste punt is dat het systeem van bekostiging fraudegevoeliger wordt door de grotere nadruk op het voldoen aan de criteria voor bekostiging.
3. *Toegankelijkheid onder druk*: Afhankelijk van de voorwaarden waaronder een opener bestel gaat opereren, kan de toegankelijkheid voor specifieke opleidingen onder druk komen te staan. Dit speelt vooral als instellingen in een opener bestel de vrijheid krijgen om collegegelden te differentiëren. De kwalitatief hoogwaardige opleidingen zullen dan waarschijnlijk een hoger prijskaartje krijgen, waardoor de toegankelijkheid van dit type opleidingen voor minder draagkrachtige studenten vermindert (ceteris paribus stelsel studiefinanciering).
4. *Macrodoelmatigheid*: Door stijging van het aantal bekostigde aanbieders, kan in een opener bestel het beroep op de publieke middelen toenemen.

De weging van deze positieve en negatieve effecten wordt door eerdere rapporten verschillend beoordeeld. Zo oordelen Burger, Hoen, Venniker en Webbink (2004) dat de nadelen waarschijnlijk kunnen worden gerepareerd door flankerend beleid. Gerichte subsidies kunnen bijvoorbeeld een oplossing vormen voor het probleem van 'cherry picking'. De conclusies van IBO (2004) zitten op dezelfde lijn. Een aspect van dit rapport is dat men het risico van het afschaffen van de macrodoelmatigheidstoets als zeer gering schat. De macro-uitgaven voor hoger onderwijs blijven volgens dit rapport controleerbaar als de financiering volledig studentvolgend wordt gemaakt en de ontwikkeling van de studentenpopulatie goed kan worden voorspeld. De Onderwijsraad ziet in zijn advies uit 2004 per saldo positieve effecten van een opener bestel, maar legt meer nadruk dan de andere rapporten op mogelijke negatieve effecten. Zo wil de Raad de macrodoelmatigheidstoets behouden om de regionale spreiding van het opleidingsaanbod te

kunnen controleren en tevens te waarborgen dat de aansluiting hoger onderwijs – arbeidsmarkt voldoende is. De gemeenschappelijke conclusie van deze drie rapporten is echter dat men de mogelijke maatschappelijke meerwaarde van een opener bestel onderkent en dat via experimenten moet worden onderzocht wat de effecten van een opener bestel in de praktijk zijn.

### 3.3 Beoordeling effecten voor dit rapport

De onderbouwing van de genoemde effecten is niet sterk. De nadruk ligt vooral bij de effecten die volgens de standaard economische theorie te verwachten zijn bij een toename van de concurrentiedruk. De empirische onderbouwing van deze effecten berust op de verwijzing naar onderzoek uit verschillende buitenlanden (voornamelijk Verenigde Staten). Wat opvalt is de beperkte focus van de gepresenteerde resultaten. De effecten van extra concurrentie op allocatieve efficiëntie (aansluiting vraag en aanbod) en de kostenefficiëntie blijven volledig buiten beschouwing. Het literatuuroverzicht van het CPB heeft alleen betrekking op de effecten van een toename van concurrentiedruk op kwaliteit en innovatie (dynamische efficiëntie), waarbij voornamelijk wordt gekeken naar de leerlingenprestaties.<sup>24</sup> Uit verschillende studies kan worden geconcludeerd dat de leerlingen betere prestaties laten zien als gevolg van extra concurrentiedruk in het betreffende onderwijssegment. Het causale verband is door selectiviteitsproblemen echter vaak lastig vast te stellen en het gaat meestal over scholen in het primair en voortgezet onderwijs.<sup>25</sup> Bovendien zijn er studies met negatieve conclusies, bijvoorbeeld over de introductie van een open bestel in Chili.

Een ander mogelijk voordeel dat een rol speelt bij de analyse van Burger e.a. (2004) is het effect van hogere concurrentiedruk op de kwaliteit van het onderwijzend personeel. De stelling van dit rapport is dat in een open bestel de beloning van de docenten flexibeler zal zijn en dus sterker dan in de huidige situatie zal reageren op schaarsteverhoudingen in de arbeidsmarkt en ook meer gerelateerd zal zijn aan de prestaties van de docent. Dit blijkt volgens dit CPB-onderzoek ook het geval te zijn in de praktijk van het Amerikaanse private onderwijs. De onderzoekers hebben echter geen onderzoek verricht naar de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt waar cao's en het algemeen verbindend verklaren van cao's ervoor zorgt dat de concurrentie op arbeidsvoorwaarden wordt uitgeschakeld. De conclusie is dan ook dat de empirische onderbouwing in het CPB-onderzoek niet gebaseerd is op eigen empirisch onderzoek, maar op literatuuronderzoek op gebieden die niet altijd 1-op-1 te vergelijken zijn met de Nederlandse situatie.<sup>26</sup>

Voor het advies van de Onderwijsraad is door CHEPS onderzoek verricht. Dit onderzoek is niet econometrisch maar beschrijvend van aard en richt zich op de verschillen en overeenkomsten tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs. Het onderzoek geeft dus geen inzicht in

---

<sup>24</sup> Zie: Burger, Hoen, Venniker en Webbink (2004), pp. 32-35.

<sup>25</sup> In een recent onderzoek over schoolkeuze en concurrentie in het voortgezet onderwijs komt overigens naar voren dat concurrentie een negatief effect heeft op kwaliteit. De reden hiervoor is dat scholen concurreren op secundaire zaken zoals sport, cultureel aanbod en een aantrekkelijk schoolgebouw. Dit gaat ten koste van het budget voor het primaire takenpakket, het geven van onderwijs. Zie: Dijkgraaf, van der Geest, Gradus en de Jong (2008).

<sup>26</sup> Het is opvallend en misschien kenmerkend dat het CPB-onderzoek verwijst naar een separaat memorandum met een uitgebreid overzicht van de voordelen volgens de theorie en empirie. Dit memorandum, aangeduid als Hoen (2004), is echter niet opgenomen in de literatuurlijst van de studie en is ook niet te vinden op de website van het CPB. Navraag leert dat deze onderbouwing nooit is gepubliceerd.



veranderingen in gedrag of structuur in het hoger onderwijs door een opener bestel. Wel is het onderzoek nuttig als informatiebron over het type onderwijs dat mogelijk additioneel op de markt komt als de huidige niet-bekostigde instellingen de mogelijkheid van bekostiging krijgen. Daarbij is ook een inventarisatie gemaakt van buitenlandse ervaringen. Beide onderzoeken schetsen een gelijksoortige beeld. Tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs lijkt een arbeidsverdeling te bestaan. Niet-bekostigd onderwijs richt zich vooral op arbeidsmarktgericht onderwijs op terreinen waar een sterke vraag vanuit het bedrijfsleven bestaat. Dit onderwijs is door de doelgroep en verschillende kenmerken (veel maatwerk, relatief lage exploitatielasten) complementair aan het onderwijsaanbod van publiek bekostigde instellingen.

Hoe moeten we deze effectenstudies beoordelen? De onzekerheid over de effecten van marktwerkingsoperaties is kenmerkend voor dit beleidsveld. Uit de recente evaluatie van eerdere marktwerkingsoperaties door het ministerie van Economische Zaken blijkt dat bij verschillende dossiers zelfs *na* invoering van een liberalisering of een andere vorm van marktwerking, weinig empirische kennis is vergaard over de effecten van de herregulering.<sup>27</sup> Dit verklaart mede de huidige politieke onzekerheid bij orderingsvraagstukken die ‘meer marktwerking’ lijken te suggereren.

De experimenten die op dit moment in het kader van het open bestel worden uitgevoerd, moeten meer inzicht geven in de economische effecten van een meer gelijkwaardige behandeling van bekostigde en niet-bekostigde instellingen. De eerste meting is op dit moment door SEO uitgevoerd en levert geen significant effect op van het open bestel.<sup>28</sup> Wel zijn er specifieke verschillen tussen de deelnemers aan de experimenten en de studenten in de schaduwcohorten. Komende metingen moeten uitwijzen hoe deze verschillen zich ontwikkelen en wat de mogelijke oorzaken hiervan zijn. Ook moet uit de komende metingen blijken wat het effect van een opener bestel is op de leerlingenprestaties en de arbeidsmarktkansen.

Terugdraaien van liberalisering of privatisering brengt veel maatschappelijke kosten met zich mee in de vorm van sociale onrust en economische schade. Dit is een uitkomst die moet worden vermeden door *vooraf* voldoende kennis op te bouwen over de effecten van de herregulering en bij de uitvoering voldoende waarborgen in te bouwen voor een zorgvuldige implementatie, bijvoorbeeld door stapsgewijze invoering met go/no-go momenten en periodieke evaluaties. Voor de effecten van een opener bestel is deze kennis nog onvoldoende aanwezig. Dit rapport bepleit daarom dat de huidige experimenten worden afgerond om in 2015 conclusies over de effecten te kunnen trekken. In aanvulling hierop zou het kabinet publieke kennisinstellingen zoals het CPB of het SCP kunnen vragen om gericht onderzoek te doen naar de effecten van een opener bestel in het hoger onderwijs. Zijn de effecten theoretisch voldoende onderbouwd? Is empirische onderbouwing van de effecten op basis van buitenlands onderzoek voldoende toepasbaar in de Nederlandse context? Dit zijn vragen die op basis van eerder onderzoek onvoldoende kunnen worden beantwoord

---

<sup>27</sup> Zie: ministerie van Economische Zaken (2008).

<sup>28</sup> Zie: De Graaf en Van den Berg (2008).

### 3.4 Analysekamer

Bij de beoordeling van de genoemde effecten speelt dat de afwegingen voor of tegen een opener bestel om een breder perspectief vragen. Bij de inleiding tot dit hoofdstuk is opgemerkt dat het startpunt voor de discussie over een opener bestel de vergelijking zou moeten zijn met de verbeteringen die zijn te bereiken *binnen* het huidige bestel. Dit is een afweging die alleen bij het advies van de Onderwijsraad (2004) expliciet aan de orde komt. Vervolgens komen er bij de beoordeling van de meerwaarde van een opener bestel vragen aan bod die verder reiken dan de effecten op kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. In hoofdstuk 2 is bijvoorbeeld gewezen op de bestuurlijke houdbaarheid van een strikt onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen, gezien de toename van de activiteiten van de bekostigde instellingen in het niet-bekostigde deel van de onderwijsmarkt ('eenrichtingsverkeer over de dijk'). Ook spelen overkoepelende doelstellingen in het beleid een rol zoals de 50%-doelstelling voor groei van het aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking en, meer algemeen, de beweging naar een dynamische en innovatieve kenniseconomie. De wens om de deelname van werkenden en werkzoekenden aan een leven lang leren te bevorderen is bijvoorbeeld onderdeel van deze agenda. Ten slotte kan worden gewezen op specifiek juridische afwegingen die verband houden met de interne en externe dynamiek in het hoger onderwijs, zoals de mogelijke toepasselijkheid van het mededingingsrecht.

Deze stappen in de analyse van de scenario's voor een opener bestel kunnen als volgt worden samengevat:

1. Welke verbeteringen zijn mogelijk binnen het bestaande bekostigingsmodel voor het hoger onderwijs?
2. Wat is de meerwaarde van een opener bestel ten opzichte van stap 1? Zijn er interessante combinaties mogelijk?
3. Bij de beoordeling van de meerwaarde wordt niet alleen gescoord op kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid. Er zijn ook beleidsmatige, bestuurlijke en juridische argumenten die voor of tegen een opener bestel pleiten.

## 4 Scenario's voor een opener bestel

De analyse van hoofdstuk drie wordt in dit hoofdstuk uitgewerkt in vier scenario's voor een opener bestel. Conform het analysekader gaan we de effecten van de scenario's vergelijken met een nulvariant, die de verbeteringen binnen het huidige bekostigingsmodel beslaat. Dit uitgangspunt zal eerst worden besproken. De scenario's voor een opener bestel komen daarna aan bod. In de navolgende hoofdstukken zal aan de hand van de effecten en de randvoorwaarden moeten worden bekeken of deze scenario's voldoen aan het criterium van haalbaarheid. In hoofdstuk 9 zal dit rapport de voorkeursvolgorde van de scenario's bespreken.

### 4.1 Nulvariant – verbeteringen binnen het huidige bestel

Het is de vraag of een opener bestel de meest dringende hervorming is van het hoger onderwijs in het licht van de knelpunten en problemen die in hoofdstuk 2 zijn genoemd. Het toelaten van mogelijk meer spelers op de markt voor hoger onderwijs is een proces met potentieel verstrekkende gevolgen. Er zijn ook andere instrumenten om beleidsdoelen zoals kwaliteitsverbetering, excellentie en internationalisatie te bevorderen. De keuze voor of tegen een opener bestel vraagt een maatschappelijke kosten-batenanalyse waarbij ook wordt gekeken naar eventuele 'opportunity costs'. Dit zijn de opbrengsten die via alternatieve beleidsscenario's zijn te realiseren.

De eerste maatregel die in dit kader onvermijdelijk wordt genoemd is extra publieke investeringen. Dit is bijvoorbeeld een van de aanbevelingen van de OESO in zijn *Thematic Review*. De OESO stelt dat Nederland een groter percentage van het BBP in het hoger onderwijs moet investeren om zijn ambities op het terrein van de kenniseconomie te kunnen realiseren.<sup>29</sup> Dit pleidooi sluit aan bij de kennisinvesteringsagenda 2006-2016 van het Innovatieplatform, die een extra investering in hoger onderwijs vraagt van 400-600 miljoen euro over tien jaar, aan te vullen met eenzelfde bedrag uit private bijdragen via een hoger collegegeld. Aghion, Dewatripont, Hoxby, Mas-Colell en Sapir (2008) vinden dat de investeringen in de Europese universiteiten de komende tien jaar met 1 miljard euro moeten stijgen. Dit is grofweg 1 procent van het Europese BBP. Volgens de strategische agenda hoger onderwijs gaat het kabinet extra investeren in het hoger onderwijs. Dit bedrag loopt jaarlijks op tot ongeveer 200 miljoen euro in 2011.

Geld speelt dus een sleutelrol bij mogelijke alternatieven, maar bepalend is uiteraard wat er met de extra middelen gebeurt. Het geld kan bijvoorbeeld gebruikt worden om via het bekostigingsmodel extra impulsen voor kwaliteitsverbetering te geven. Opleidingen die hoog scoren op specifieke kwaliteitsindices kunnen dan extra bekostiging krijgen. De Onderwijsraad stelt voor in zijn advies *Kwaliteit belonen in het onderwijs?* (2007) om bij wijze van experiment 150 miljoen euro aan additionele middelen in te zetten om instellingen te belonen op twee criteria. Aan de inputzijde speelt de kwaliteit van de docenten een cruciale rol. Een opleiding die het oordeel excellent ambieert, investeert aantoonbaar in de kwaliteit van docenten, bijvoorbeeld

---

<sup>29</sup> Zie: OESO (2007), p. 32.

door veel aandacht voor bij- en nascholing van docenten. Aan de outputzijde gaat het om het gerealiseerde niveau van de studenten. Dit betreft onder meer een beoordeling van representatieve eindwerkstukken, die moeten aantonen dat het niveau van de afgestudeerden uitstijgt boven het (bachelor- of master-) basisoniveau binnen het desbetreffende vakgebied. Toekenning moet plaatsvinden aan instellingen die op beide indicatoren hoog scoren in absolute zin, dan wel ver uitstijgen boven vergelijkbare opleidingen. De extra bekostiging zou ongeveer 25 procent kunnen bedragen.

Ook andere instrumenten komen in aanmerking. Een voorbeeld is het toestaan van collegegelddifferentiatie en selectie van studenten binnen het huidige bekostigingsmodel. Dit zijn opties waar nu al mee geëxperimenteerd wordt en die effecten nastreven die vergelijkbaar zijn met het opener maken van het bestel via de bekostigingsvoorwaarden voor aangewezen en andere geaccrediteerde instellingen. Een ander voorbeeld is de agenda van het *Bruegel* rapport van Aghion e.a. (2008). Deze agenda heeft tot doel de Europese universiteiten de motor van de Europese kenniseconomie te maken door excellentie te bevorderen, maar in balans met typische Europese waarden als het waarborgen van een voor ieder toegankelijk hoger onderwijs. Hier zijn zoals gezegd extra publieke investeringen voor nodig, aangevuld met maatregelen om (1) de autonomie van universiteiten te bevorderen (in samenhang met adequate governance) en (2) de mobiliteit van studenten en de onderlinge concurrentie tussen instellingen te stimuleren. Bij concurrentie gaat het echter alleen om de rivaliteit *binnen* het bestel, zoals het aantrekken van excellente studenten en medewerkers. De ‘graduate schools’ van universiteiten moeten hier een centrale rol bij spelen. Voor het ‘undergraduate’ niveau moet gelijkheid van kansen centraal staan en zijn maatregelen als collegegelddifferentiatie volgens dit rapport minder geëigend.

#### *Fasering in de tijd*

Wenselijkheid van de mogelijkheden binnen de nulvariant moeten in de eerste plaats op eigen merites worden beoordeeld. Het kabinet zou voorgang moeten maken met de besluitvorming op dit terrein. In de publicaties van de commissie “Ruim baan voor talent” staat dat de experimenten rondom excellentie en meerwaarde van opleidingen zeer waardevol zijn voor de kwaliteit en diversiteit van het hoger onderwijs.<sup>30</sup> Toch heeft besluitvorming nog niet plaatsgevonden en zijn nieuwe experimenten aangekondigd. Ook ligt er een relatie met de experimenten open bestel die in 2015 met een eindrapport worden afgesloten.<sup>31</sup> Dit rapport pleit ervoor om de experimenten in ieder geval volledig af te ronden om maximaal inzicht te krijgen in de effecten van een open bestel.

## 4.2 Deelscenario - opener bestel met extra budget gericht op het aanpakken van knelpunten

Het eerste scenario waarin voor een deel ruimte komt voor een gelijkere behandeling van bekostigde en niet-bekostigde instellingen, is de deelvariant. Dit is een scenario waarin het huidige bestel grosso modo ongewijzigd blijft. Kern van dit scenario is dat de opleidingen waarvoor het bestel wordt aangepast met extra budget worden gefinancierd. Dit is een

<sup>30</sup> Dit betreft de experimenten met selectie aan de poort, collegegelddifferentiatie en honours programma’s. Zie: Eindrapport *Wegen voor talent*, 2007.

<sup>31</sup> De basis voor de experimenten is de *Tijdelijke regeling subsidie experimenten open bestel*. Zie: Staatscourant, 10 november 2006, nr. 220, p. 19.

mogelijkheid die door de Onderwijsraad (2004) is voorgesteld om het openen van het bestel “eenvoudiger” te maken. Bij uitbreiding van het beschikbare budget kunnen met de additionele middelen extra opleidingen worden bekostigd, terwijl de bestaande bekostigde opleidingen hun bekostiging behouden. Voor de genoemde extra opleidingen kunnen dan zowel bestaande bekostigde als bestaande niet-bekostigde instellingen via een ‘beauty contest’ of openbare aanbesteding in aanmerking komen.

Het extra bedrag dat voor dit opener bestel wordt ingezet moet voldoende maatschappelijk rendement hebben. Dit betekent dat dit scenario alleen kan worden toegepast op opleidingen waarvan duidelijk is dat ze maatschappelijke meerwaarde bieden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in sectoren waar de vraag naar hoger opgeleiden het aanbod structureel overtreft. Volgens de arbeidsmarktprognoses van het ROA voor 2008-2012 speelt dit bijvoorbeeld bij de pedagogische beroepen, de technische en industrieberoepen en de openbare orde- en veiligheidsberoepen, waarvoor grote toekomstige knelpunten in de personeelsvoorziening worden verwacht.<sup>32</sup> Met extra budget kan het opleidingsaanbod voor deze beroepen worden gestimuleerd, maar wel onder de voorwaarde dat zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen voor de subsidie in aanmerking komen.

De opzet voor dit scenario komt overeen met het huidige experiment B in de experimenten open bestel. Invoering van dit scenario zou, met andere woorden, een structurele invulling van dit experiment betekenen waarbij de scope van de te financieren opleidingen wordt verbreed.<sup>33</sup>

#### *Fasering in de tijd*

Invoering van een deelvariant kan zoals gezegd beginnen met de condities van experiment B. Cruciaal is de selectie van de te bekostigen opleidingen en de omvang van het extra budget. Een evaluatie na bijvoorbeeld 3 jaar moet aantonen of de geselecteerde opleidingen de juiste keuze zijn. Als de gewenste effecten onvoldoende zijn, kan een aanpak in combinatie met collegegelddifferentiatie worden overwogen. De eerste meting van experiment B biedt onvoldoende grond om met enig vertrouwen de effecten van dit scenario te kunnen voorspellen. Een risico voor dit scenario is dat het extra budget zich niet zal terugverdienen in het verwachte maatschappelijke rendement. In sectoren met een sterke schaarste zullen extra investeringen in het onderwijsaanbod vooral neerslaan bij de toekomstige werknemers zelf via hogere lonen. Een ander risico is dat voor de gekozen opleidingen te weinig animo bij instellingen zal blijken te bestaan om zich voor bekostiging aan te melden. De wijziging van de bekostigingsvoorwaarden is dan in feite een overbodige hervorming van het stelsel.

### **4.3 Masterscenario - opener bestel voor de masteropleidingen**

Dit scenario beoogt meer ruimte te bieden voor excellentie maar wel met behoud van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Dit is de aanpak die door Aghion e.a. (2008) wordt voorgestaan. Dit rapport legt een knip tussen bachelor en master, tussen ‘undergraduate’ en

---

<sup>32</sup> Zie: ROA (2007), pp. 66-68.

<sup>33</sup> Zie: *Tijdelijke regeling subsidie experimenten open bestel*. Staatscourant, 10 november 2006, nr. 220, p. 19.

‘graduate’ niveau. Voor de bacheloropleidingen telt volgens Aghion e.a. (2008) het publieke belang van een voor ieder toegankelijk hoger onderwijs in hoge mate. Dit rechtvaardigt een sterke mate van regulering van de bacheloropleidingen met bijvoorbeeld een verbod op selectie en een wettelijk vastgesteld collegegeld. Op masterniveau moet meer ruimte komen voor pieken. Dit is het opleidingsniveau waarvoor de Europese ruimte voor hoger onderwijs betekenis heeft. Masteropleidingen zijn sterker gericht op de arbeidsmarkt of zijn in de onderzoeksvariant meer verbonden met innovatie en r&d. Daarom is excellentie van specifiek belang. Aghion e.a. (2008) zien de autonomie van de instellingen als het geëigende instrument om ruimte voor excellentie te creëren op dit niveau: “higher education institutions should be less regulated and freer to formulate their own conditions of access and curricula. It is at this level that the ESHE may develop most vigorously, that mobility may have most of its impact in fostering competition and that, if the process is aided by good policies, the peaks of European higher education and research may emerge.”<sup>34</sup>

Het opener bestel kan onderdeel zijn van deze aanpak. Via het toegankelijk maken van publieke bekostiging kunnen excellente aanbieders van buiten het bestel een kans krijgen op de Nederlandse markt. Om de nieuwe concurrentie het hoofd te kunnen bieden, ligt het voor de hand dat de bestaande instellingen een grotere autonomie krijgen, bijvoorbeeld op het terrein van selectie en collegegelddifferentiatie.

#### *Fasering in de tijd*

Invoering van de mastervariant betekent dat de vaste lijst van de WHW verdwijnt voor opleidingen op masterniveau. Instellingen die geaccrediteerde opleidingen aanbieden op dit niveau moeten in aanmerking kunnen komen voor publieke bekostiging. Gelijktijdig moet het bekostigingsmodel worden veranderd zodat de financiering volledig studentvolgend wordt. Het kabinet wil het huidige bekostigingsmodel voor het hoger onderwijs wijzigen zodat hbo en wo onder een hetzelfde model vallen. Dit integrale model wordt studentgerelateerd (via inschrijvingen en verleende graden), maar kent ook nog een instellingsspecifieke onderwijsopslag van 20%. In de mastervariant zou de financiering van de masteropleiding 100% studentvolgend moeten zijn om een maximale prikkel voor dynamiek en aanpassing te bereiken. Voor de bacheloropleidingen blijft de situatie zoals hij is.

Een evaluatie na drie jaar moet aantonen of de mastervariant voldoende effect heeft op de beleidsdoelen (meer differentiatie en excellentie). Bij voldoende toetreding van nieuwe aanbieders kunnen selectie en collegegelddifferentiatie worden toegestaan, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo moeten voor studenten voldoende leenfaciliteiten of beurzen beschikbaar zijn. Een volgende stap kan zijn om de publieke financiering van dit onderwijssegment gefaseerd te verlagen. Private financieringsbronnen nemen dan de plaats in van het belastinggeld. De vrijgekomen middelen kunnen eventueel worden ingezet voor de financiering van een beurzenstelsel voor excellente studenten of betere leenfaciliteiten.

---

<sup>34</sup> Zie: Aghion e.a. (2008), p. 8.

## 4.4 Scenario Leven Lang Leren: open bestel voor een tweede leerweg in het volwassenenonderwijs

### *Tweede leerweg voor een leven lang leren*

Er bestaan in het onderwijsveld plannen voor de inrichting van een tweede leerweg voor het hoger onderwijs. Doel van zo'n leerweg is de upgrading van de beroepsbevolking om ook op langere termijn aan de stijgende vraag naar gekwalificeerde arbeid te kunnen voldoen. Zo blijkt uit onderzoek dat 50% van de MKB-bedrijven grote behoefte heeft aan werknemers met opleiding vanaf mbo-4. Deze categorie heeft dus belangstelling om werknemers te laten opscholen via een 'associate degree' en/of hbo-bachelor. Een ander argument is dat ook bij werknemers zelf een groeiende behoefte bestaat aan het op latere leeftijd volgen van onderwijs op hbo- en Wwo-niveau. Hierbij kan sprake zijn van tweede kans onderwijs, het onderhouden van kennisvaardigheden of spreiding van onderwijs over de levensloop.

In de klassieke human capital theorie wordt onderwijs vooral genoten aan het begin van de arbeidslevensloop.<sup>35</sup> Volgens de levensloopbenadering kan scholing beter in fasen gedurende de arbeidscarrière worden genoten. Dit is nodig voor het onderhoud van de kennisvaardigheden, maar kan ook een positief effect hebben op de gemiddelde arbeidsproductiviteit van een werknemer gedurende zijn loopbaan.<sup>36</sup> Dit kan een positief extern effect vormen van een versterking van het onderwijs gericht op een leven lang leren.

Het scenario Leven Lang Leren kan aansluiten bij een recent plan van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) in samenwerking met het nationaal initiatief Lang Leve Leren! Dit plan beoogt het aanbod van onderwijs voor een leven lang leren sterker en transparanter te maken door de ontwikkeling van een "een open en flexibele infrastructuur".<sup>37</sup> Kern van dit voorstel is het ontwerp van een publiekprivaat gefinancierde tweede leerweg voor werkenden en werkzoekenden.<sup>38</sup> Deze tweede leerweg moet een antwoord zijn op het gesignaleerde deelnametekort aan een leven lang leren in de categorie 25+/werkenden. Het gaat hierbij expliciet om de deelname aan deeltijd- en duale opleidingen in het bekostigde hoger onderwijs (HBO/WO). Doelstelling is onder andere om per jaar minimaal 10.000 extra gediplomeerden op hoger onderwijsniveau en 5.000 op mbo-niveau af te leveren. De oplossing moet worden gevonden in publiekprivate krachtenbundeling en een expliciete overheidsverantwoordelijkheid voor een leven lang leren.

De tweede leerweg moet op termijn een volwaardige en zelfstandige infrastructuur voor hoger onderwijs bieden. Volwassenen kunnen hierin vrijelijk keuzes maken uit informeel (cursussen, particuliere opleidingen), non-formeel (leren op de werkplek) en formeel onderwijs (gericht op officiële diploma's). Doel is een samenwerking in 'open netwerken'. Hierin laten arbeidsmarkt- en

---

<sup>35</sup> Hier bestaat volgens de human capital theorie ook een economische prikkel voor: de verdisconteerde opbrengsten van genoten onderwijs zijn hoger naarmate de terugverdienperiode langer is. Deze 'present value' van onderwijs is het hoogst als het onderwijs aan het begin van de arbeidsloopbaan wordt geconcentreerd. Daar komt bij dat 'leren' minder moeite kost naar mate men jonger is. Ook de kosten zullen dus lager zijn als men onderwijs op jongere leeftijd geniet.

<sup>36</sup> Zie: SER (2000), pp. 53 en 86.

<sup>37</sup> Zie: Raad voor Werk en Inkomen (2008).

<sup>38</sup> De tweede leerweg kan worden gedefinieerd als postinitieel onderwijs dat niet slechts wordt opgevat als het repareren van gemiste kansen in het initiële onderwijs, maar als structurele mogelijkheid tijdens de loopbaan om aan verdere verhoging van het kwalificatieniveau te werken.

onderwijspartijen regionale en sectorale personeelsbehoeften het uitgangspunt zijn voor individuele of collectieve onderwijstrajecten. Private en particuliere opleidingen gaan hiervoor hun onderwijsaanbod op elkaar afstemmen en elkaar aanvullen. Open netwerkonderwijs kenmerkt zich onder andere door een vraaggestuurd, flexibel en modulair scholingsaanbod, met veel ruimte voor innovaties zoals open bronnen: het gratis online zetten van studiemateriaal.

Het rapport van de commissie Bakker *Naar een toekomst die werkt* sluit qua filosofie aan bij deze aanpak. Dit rapport ziet een opener bestel in het beroepsonderwijs als een instrument om de aansluiting tussen arbeidsmarkt en onderwijs te verbeteren. Dit opener bestel moet de ruimte voor publiekprivate samenwerking verruimen en zou inhouden dat bekostiging plaatsvindt op basis van diploma's en arbeidsmarktkansen van opleidingen. Dit zou volgens de commissie betekenen dat bijvoorbeeld ook bedrijfsscholen tot het publieke bestel kunnen toetreden.

#### *Financiering van de tweede leerweg*

Van de overheid wordt fiscale ondersteuning en (tijdelijke) subsidiëring gevraagd. Hoe deze ondersteuning moet worden vormgegeven is niet concreet uitgewerkt. Een deel zal gericht moeten zijn op de instellingen zelf als een bijdrage voor aanloop- en ontwikkelingskosten. Voor een ander deel zal de ondersteuning gericht moeten zijn op de ondersteuning van de vraag via fiscale faciliteiten voor deelname aan scholing of individuele leerrekeningen. Het budgettair beslag is onduidelijk. De contractpartijen wijzen erop dat deze ondersteuning kan leiden tot een groter beslag op publieke onderwijsmiddelen, maar “de overheid mag niet terugdeinzen voor financiële gevolgen van een succesvolle aanpak van formele kwalificatieverbetering.” Deze groei mag bovendien niet ten koste gaan van reguliere budgetten voor het beroeps- en hoger onderwijs.

Een alternatief scenario is dat wel wordt bezuinigd op het reguliere budget om de invoering van een open bestel voor een leven lang leren budgetneutraal te kunnen uitvoeren. De financiële ruimte hiervoor moet gevonden worden door bekostiging in het reguliere onderwijs te beperken tot de bachelorfase. Dit kan worden verdedigd door te wijzen op de markt oriëntatie van de mastersopleidingen. De opbrengst van dit type opleidingen zal vooral een privaat rendement zijn met weinig uitstralingseffecten. Er is dan weinig reden voor ondersteuning vanuit de overheid via het bekostigen van aanbod. De besparing die met deze beperking van het bekostigd onderwijs wordt gerealiseerd, kan vervolgens worden benut om een bekostigde infrastructuur voor hoger onderwijs gericht op werkenden en werkzoekenden te realiseren.

Hoe de tweede leerweg ook wordt ingevuld, deze aanpak vraagt een gelijke behandeling van bekostigde en niet-bekostigde onderwijsaanbieders als voorwaarde voor een level playing field. Als aan deze voorwaarde niet voldaan is, kunnen bekostigde instellingen meer gebruik maken van de publiek ondersteunde infrastructuur waardoor scheve concurrentieverhoudingen ontstaan in een marktsegment met voornamelijk privaat gefinancierde aanbieders.

#### *Positieve en negatieve effecten*

De positieve bijdrage van een dergelijke open en flexibele infrastructuur is waarschijnlijk dat de aanbodzijde van de markt voor een leven lang leren versterkt wordt. De krachtenbundeling van publiek en privaat onderwijs kan voor nieuwe combinaties in het aanbod zorgen. Private instellingen zullen bijvoorbeeld geprikkeld worden om meer diplomagerichte trajecten aan te bieden en hiervoor accreditatie aan te vragen. De bekostigde instellingen kunnen profiteren van



de meer klantgerichte aanpak van private onderwijsinstellingen en op basis hiervan een innovatiever onderwijsaanbod realiseren. Aan de vraagzijde kan de deelname worden bevorderd door bijvoorbeeld fiscale faciliteiten of een individuele leerrekening.

Ook aan de vraagzijde kunnen effecten optreden. Deze effecten staan sterk afhankelijk van de wijze van bekostiging. RWI (2008) stelt voor om de financiering van opleidingen in het segment voor een leven lang leren vraaggestuurd te maken. Als deze financiering met extra publieke ondersteuning wordt uitgebreid, dan kan dit mogelijk extra vraag naar opleidingen tot gevolg hebben.

Het precieze effect van het scenario Leven Lang Leren zal echter afhangen van het gehanteerde instrument. Overheidsinterventie in dit segment van de onderwijsmarkt kan positieve opbrengsten hebben via externe effecten en het oplossen van marktfalen. Daar staat het risico van overheidsfalen tegenover.

#### *Fasering in de tijd*

Om het scenario Leven Lang Leren concreet invulling te geven moeten verschillende maatregelen worden genomen. Om het bestel op dit punt te openen moeten de bekostigingsregels voor de categorie 30+/werkenden worden aangepast. De bekostiging voor deze categorie moet vraaggestuurd worden en mag niet langer via de instelling lopen. Dit kan door de bekostiging als voucher of leerrecht vorm te geven. Iedere werknemer die wordt toegelaten tot een diplomagerichte hoger onderwijsopleiding krijgt recht op zo'n voucher of leerrecht.

Om de gelijke concurrentiecondities voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen in het segment Leven Lang Leren te waarborgen is aandacht nodig voor het markt- en overheidprobleem in het hoger onderwijs. In de notitie *Helderheid* van het ministerie van OCW worden regels gesteld aan de investeringen van bekostigde instellingen in private activiteiten buiten het bekostigde domein.<sup>39</sup> Aan deze regels zou kunnen worden toegevoegd dat de tarieven voor opleidingen buiten het bekostigde domein voldoende kostendekkend moeten zijn.

Het kabinet is van plan om de leeftijdsgrens van 29 jaar voor het instellingscollegegeld in te trekken. Dit voornemen moet voor het scenario Leven Lang Leren *niet* worden uitgevoerd. De reden hiervoor is dat in een opener bestel de bekostigde instellingen hierdoor op een achterstand komen te staan. Dit is niet in overeenstemming met het gewenste *level playing field* in een opener bestel.

Het financiële beslag van de scholingsvoucher zou in eerste instantie gelijk moeten zijn aan de bekostiging die op dit moment is gemoeid met het hoger onderwijs aan werknemers en werkzoekenden in de leeftijdscategorie 30+. Als de effecten van de regeling gunstig blijken te zijn, kan de omvang van de subsidie op termijn worden verhoogd. Daarbij moet kritisch worden gekeken naar de mogelijkheid om met andere instrumenten een gerichte bevordering van de deelname aan een leven lang leren te bereiken. Hoofdstuk 5 biedt hiervoor verschillende handvatten.

---

<sup>39</sup> Zie: Ministerie van OCW (2003).

## 4.5 100%-scenario: opener bestel voor alle opleidingen in het hoger onderwijs

In het volgende scenario wordt het onderscheid tussen bekostigde en aangewezen instellingen geschrapt voor alle opleidingen in het hoger onderwijs. Deze stap kan worden gezet met behoud van het wettelijke collegegeld en de macrodoelmatigheidstoets als waarborgen van specifieke publieke belangen zoals een goede toegankelijkheid en voldoende aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

Voor dit scenario is wijziging van de WHW nodig. Artikel 1.8 eerste lid van die wet definieert een bekostigde instelling als een instelling ‘opgenomen in de bijlage van deze wet onder a tot en met h’. Dit artikel zou moeten vervallen zodat de vaste lijst met bekostigde instellingen van de WHW zijn betekenis verliest. Ook het specifieke regime voor aangewezen instellingen zou moeten vervallen.

Vervolgens moet de aanvraagprocedure voor publieke bekostiging worden geregeld. Hierbij moeten criteria worden gespecificeerd die vooraf duidelijkheid verschaffen of en wanneer een instelling voor toetreding in aanmerking komt.

De concrete uitwerking van de toetreding kan op verschillende manieren gebeuren. De Onderwijsraad (2004) heeft een voorstel gedaan voor een soort marktstandplaatsvergunningenmodel. Het principe van dit model is dat toetreding pas mogelijk is op het moment dat een van de bestaande aanbieders zijn bekostiging verliest. Dit gebeurt op het moment dat de aanbieder niet langer voldoet aan de vereisten van de WHW, bijvoorbeeld als de accreditatie voor een opleiding vervalt. Op dit moment ontstaat er ruimte voor een nieuwe aanbieder. Het hoger onderwijs is in dit concept een marktplaats met een eindig volume van bekostigde instellingen. Een vrijgevallen plaats kan door de marktmeester worden gevuld. Een alternatieve methode is een ‘beauty contest’ waarbij rekening wordt gehouden met andere criteria, zoals de meerwaarde van de nieuwe aanbieder of opleiding voor het stelsel als geheel. Dit is een systematiek die vergelijkbaar is met de huidige macrodoelmatigheidstoets. Een belangrijke vraag voor deze dit marktstandplaatsvergunningenmodel is waarop de bepaling van het totale volume aanbieders moet worden gebaseerd. Er zijn geen economische argumenten waarop de bepaling van dit volume gebaseerd kan worden, omdat er geen standaard- of optimale schaalgrootte per onderwijsinstelling is.

Een ander model is een open variant waarin het volume van de markt niet is vastgelegd. Alle aanbieders die aan de wettelijke eisen voldoen kunnen in aanmerking komen voor bekostiging. Voor een vast budget kan dit tot versnippering van financiële middelen leiden. Dit kan reden zijn om voor een open einde regeling te pleiten. Als de financiering voldoende studentvolgend is, kunnen de financiële gevolgen van een opener bestel adequaat worden voorspeld via de voorziene groei van de studentenpopulatie.<sup>40</sup>

Een laatste alternatief is om de marktplaatsen op de hoger onderwijsmarkt in de vorm van concessies periodiek openbaar aan te besteden. Dit model brengt het gevaar van

---

<sup>40</sup> Zie: IBO (2004).

kapitaalvernietiging met zich mee. Die kunnen bij de verliezende partijen aanzienlijk zijn en bovendien maatschappelijk gezien schadelijk. De reden hiervoor is de periodieke aanbesteding, die partijen dwingt hun concessie onder concurrentie te stellen, ondanks het feit dat de instelling of de opleiding aan de wettelijke eisen voor bekostiging voldoet. Dit lijkt met andere woorden geen wenselijk model.

#### *Fasering in de tijd*

De invoering van een 100%-scenario zou zeer voorzichtig en met waarborgen omgeven moeten gebeuren. Een besluit tot invoering van dit scenario zou op zijn vroegst na het eindrapport over de experimenten open bestel in 2015 kunnen gebeuren. De grootste valkuil voor dit scenario is dat een stelselwijziging wordt doorgevoerd met potentieel verstrekkende effecten, waarvan de effecten op voorhand onvoldoend bekend zijn. Dit is een uitkomst die moet worden vermeden door *vooraf* voldoende kennis op te bouwen over de effecten van de systeemwijziging en bij de uitvoering voldoende waarborgen in te bouwen voor een zorgvuldige implementatie, bijvoorbeeld door stapsgewijze invoering met go/no-go momenten en periodieke evaluaties.



## 5 Meerwaarde opener bestel voor deelname aan een leven lang leren

Een van de hoofdvragen voor dit rapport is het effect van een opener bestel op de deelname aan een leven lang leren. In de visie van dit rapport kan hier via een scenario gericht aandacht aan worden besteed. Dit scenario is in het vorige hoofdstuk toegelicht. De vraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt is wat de meerwaarde van deze aanpak is. Wat zijn de effecten en kan de deelname aan een leven lang leren ook op een andere manier worden bevorderd?

### 5.1 De effecten van overheidsinterventie

Waarom moet de overheid zich bemoeien met hoger onderwijs gericht op werknemers en werkzoekenden? Op-, her- en bijscholing wordt over het algemeen gezien als postinitieel onderwijs waarvoor de verantwoordelijkheid van de overheid beperkt is. De primaire verantwoordelijkheid voor dit segment ligt bij werkgevers en werknemers die direct belang bij participatie in scholing hebben. Wat kan een overheidsrol op dit terrein rechtvaardigen?

De *eerste factor* die hierbij een rol speelt zijn mogelijke positieve effecten. Het probleem is dat de omvang van deze effecten in het postinitieële onderwijs zeer onzeker is. Er is voor deze categorie onderwijs waarschijnlijk geen verschil tussen de private en maatschappelijke opbrengsten van gevolgd onderwijs. De opbrengsten van scholing voor werknemers slaan vooral neer in extra loon, al is over de omvang van dit beloningseffect veel discussie (zie bijlage B). Schattingen lopen uiteen van bijna 0% tot 30%. En dit zijn de individuele opbrengsten. Over de sociale returns bestaat nog veel meer onzekerheid. Een recent overzicht van het CPB maakt bijvoorbeeld duidelijk dat de maatschappelijke opbrengsten van onderwijs bestaan uit een mix van private en sociale returns.<sup>41</sup> Een jaar extra onderwijs leidt tot gemiddeld 5 tot 15 procent meer loon gedurende de beroepsloopbaan. Maar meer onderwijs leidt gemiddeld ook tot een betere gezondheid, en heeft dus externe effecten via de kosten van de volksgezondheid. Verder is er bewijs voor intergenerationele effecten van onderwijs. Een hogere opleiding van de ouders leidt gemiddeld tot een hogere opleiding van het kind (gecorrigeerd voor genetische verwantschap). Meer onderwijs zorgt ook voor een lagere deelname aan criminele activiteiten en een hogere maatschappelijke betrokkenheid en participatie. Dit zijn voorbeelden van maatschappelijke baten. Meer specifiek voor het segment LLL is dat een hogere deelname kan helpen om specifieke tekorten/knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen. Dit kan worden gezien als een positief extern effect van overheidsinterventie.

De *tweede factor* achter mogelijke overheidsinterventie is marktfalen. De deelname aan scholing bereikt niet het maatschappelijk gewenste niveau doordat verschillende imperfecties de werking van de markt verstoren. Zo werkt de kapitaalmarkt onvoldoende waardoor de betaalbaarheid van scholing een knelpunt vormt voor deelname. Op de arbeidsmarkt speelt het kaapeffect een rol

---

<sup>41</sup> Zie: Minne, Van der Steeg en Webbink (2007). Hierbij moet worden opgemerkt dat dit overzicht betrekking heeft op de effecten van initieel onderwijs. Bij postinitieel onderwijs zullen zowel de private als sociale opbrengsten waarschijnlijk lager zijn.

waardoor de werkgever onvoldoende bereid is om te investeren in de scholing van zijn werknemers. Verder is het opleidingsaanbod relatief ondoorzichtig waardoor vraag en aanbod niet goed op elkaar aansluiten. Op deze terreinen kan de overheid een positieve bijdrage leveren aan het maatschappelijk welzijn via interventie in de markt voor een leven lang leren.

**Tabel 5.1 Kenmerken scholingsmarkt op niveau hoger onderwijs, 2006**

Type aanbieder	Aantallen studenten	Marktaandeel in %
Bekostigd*	47.400	23,4
Niet-bekostigd**	155.000	76,6
<b>Totaal</b>	<b>202.400</b>	<b>100,0</b>

Bron: Statline, CBS 2006

\* Het gaat hier om studenten in het bekostigd hoger onderwijs van 30 jaar en ouder waarvan is aangenomen dat ze actief zijn op de arbeidsmarkt. Het betreft onderwijs dat in deeltijd of in duale trajecten wordt gevolgd.

\*\* Betreft statistiek werkgerelateerde opleidingen op niveau hoger onderwijs bij niet-bekostigde instellingen.

Het effect van overheidsingrijpen kent echter een keerzijde, *overheidsfalen*. Dit falen speelt een belangrijke rol bij het scenario Leven Lang Leren. De huidige marktstructuur voor een leven lang leren kent een hybride karakter (zie tabel 5.1). Dit betekent dat zowel bekostigde instellingen als niet-bekostigde instellingen actief zijn op deze markt. De concurrentieverhoudingen tussen deze partijen zijn per definitie niet gelijk vanwege de rijksbijdrage aan het bekostigde onderwijs. Het probleem is dat werknemers die in deeltijd een opleiding volgen aan een hogeschool of een universiteit gewoon meetellen in de bekostiging als ze voldoen aan de nationaliteits- en woonplaatsvereisten en als ze nog geen bachelor- of mastergraad behaald hebben. In de plannen van het kabinet vervalt zelfs de mogelijkheid om voor personen ouder dan 29 jaar een instellingscollegegeld te vragen.<sup>42</sup> De rijksbijdrage voor deze categorie studenten veroorzaakt met andere woorden een overheidsfalen dat hier het karakter heeft van verstoorde concurrentieverhoudingen met de niet-bekostigde aanbieders.

Het scenario Leven Lang Leren met als kenmerk een opener bestel voor postinitieel hoger onderwijs kan op twee manieren extra maatschappelijke baten genereren:

1. *Er komt nieuw aanbod in de markt dat beter op de vraag aansluit.* Dit effect komt tot stand doordat in een opener bestel meer ruimte komt voor publiekprivate samenwerking. Dit gebeurt nu ook, maar op bescheiden schaal. Deze samenwerking komt vaak tot stand in reactie op een specifieke opleidingsvraag vanuit een branche of beroepsgroep in een bepaalde regio. Om in die vraag te kunnen voorzien wordt gebruikgemaakt van de inhoudelijke kennis van bekostigde instellingen in combinatie met de expertise van particuliere onderwijsbedrijven met het leveren van maatwerk en innovatieve vormen van leren zoals afstandsleren. In een opener bestel zouden bekostigde instellingen meer ruimte krijgen om zulke innovatieve concepten in samenwerking met private partners op grotere schaal te introduceren.
2. *De vraag wordt gestimuleerd waardoor specifieke knelpunten op de arbeidsmarkt kunnen worden opgelost.* De bijdrage van de overheid aan scholing zit nu voor een deel 'verstopt' in de rijksbijdrage aan het hoger onderwijs. Deze bijdrage zou moeten worden omgezet in een vraaggericht subsidie-instrument dat door werknemers en werkzoekenden kan worden gebruikt om een opleiding in het hoger onderwijs te volgen. Dit kan in de vorm van een voucher of een leerrecht dat ook bij de huidige niet-bekostigde aanbieders kan worden ingezet. Afhankelijk

<sup>42</sup> Zie: Ministerie van OCW (2007), p. 47.

van de grootte van het bedrag, kan zo'n voucher of leerrecht extra vraag naar scholing bij werknemers uitlokken. Dit is een positief effect gezien de knelpunten op bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden en de 50% doelstelling voor het hoger onderwijs.

Een andere mogelijke maatschappelijke baat heeft te maken met het verminderen van het huidige overheidsfalen op de markt voor een leven lang leren. Als de impliciete rijkssubsidie voor scholing wordt omgezet in een vraaggestuurd instrument dat door alle werknemers kan worden gebruikt in het hoger onderwijs, dan valt de ongelijke behandeling van bekostigde en niet-bekostigde instellingen op dit punt weg. Dit levert welvaartswinst op die kan worden toegerekend aan het scenario Leven Lang Leren.

Deze mogelijke opbrengsten moeten worden afgezet tegen de mogelijke kosten. Hier zijn twee effecten van belang:

1. Als de totale overheidssubsidie voor scholing op HO-niveau groeit via de voucher of leerrecht, dan brengt dit extra inefficiënties met zich mee. Deze inefficiënties bestaan uit de economische verstoringen die worden veroorzaakt door de extra belastingheffing die nodig is om de subsidie te bekostigen en het verdringende effect op de private investeringen in scholing.
2. Het openen van het bestel voor de categorie werknemers is niet voldoende om de ongelijkheden tussen bekostigde en niet-bekostigde aanbieders weg te nemen. Voor het initiële onderwijs blijft het bestel gesloten voor de huidige niet-bekostigde aanbieders. De markt voor postinitieel hoger onderwijs kan dus verstoord worden door voordelen die samenhangen met de publieke bekostiging voor het initiële onderwijs. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om voordelen bij het gebruik van huisvesting en ondersteunende diensten, dat niet volledig worden doorberekend in de tarieven van de opleidingen voor het niet-bekostigde deel van de markt. Dit is een typisch voorbeeld van een markt- en overheid-probleem in een hybride sector.

## 5.2 Alternatieven voor het scenario

Voor de beleidsagenda gericht op de bevordering van een leven lang leren is het van belang dat verschillende factoren van invloed zijn op de vraag of werknemers zich laten scholen of niet. Veel van die factoren liggen bij de vraagzijde en de institutionele ordening van de arbeidsmarkt. Sleutelen aan de aanbodzijde van de scholingsmarkt via een open bestel draagt maar beperkt bij aan het oplossen van deze knelpunten. Dit scenario kan dus hoogstens een bijdrage zijn aan een effectieve stimulans voor een leven lang leren. Voor alternatieve beleidsscenario's zijn verschillende overwegingen van belang:

In de *eerste plaats* is de deelname van scholing een probleem van specifieke doelgroepen zoals lager opgeleiden en oudere werknemers.<sup>43</sup> Dit zijn doelgroepen die een gerichte aanpak vragen. Belangrijkste probleem hier is de tekortschietende vraag. Men wil zich niet laten op- of herscholen hoe 'open' het bestel ook is. Het falen van de kapitaalmarkt speelt hierbij een rol (wie betaalt voor de scholing van lager geschoolden met relatief slechte arbeidsmarktperspectieven?), maar ook diverse niet-economische factoren zoals een gebrek aan motivatie en slechte pedago-

---

<sup>43</sup> Zie: OESO (2003) en Van Herpen (2006).

gische ervaringen in eerder onderwijs.

In de *tweede plaats* spelen specifieke knelpunten in de institutionele organisatie van de arbeidsmarkt een rol. Voor Nederland is de werking van de O&O-fondsen cruciaal. Deze fondsen worden onderbenut en moeten effectiever worden ingezet.<sup>44</sup> In het verlengde hiervan kan worden gewezen op de invloed van het ontslagrecht en het pensioenstelsel. Een soepeler ontslagrecht zou de druk op werknemers vergroten om adequaat te investeren in hun employability. Een grotere vraag naar scholing zou het gevolg zijn. Het sociale stelsel stimuleert vooral de inzet van besparingen voor de opbouw van financieel kapitaal dat gereserveerd wordt voor het ouderdomspensioen. Dit verlaagt de prikkel voor het onderhouden van het menselijk kapitaal over de levensloop. Dit is een ‘falen’ van de kapitaalmarkt dat om een gerichte aanpak vraagt.

Gezien de diversiteit van de bepalende factoren voor de deelname aan een leven lang leren, is het logisch dat er verschillende aangrijpingspunten zijn voor het scholingsbeleid. Tabel 5.2 geeft een overzicht van de maatregelen die gericht kunnen zijn op zowel de werknemer als de werkgever. Bepalend voor het effect van dit soort instrumenten is of ze aangrijpen bij de marginale baten of de marginale kosten van scholing.

**Tabel 5.2 Instrumenten voor bevordering ‘leven lang leren’**

	Marginale baten	Marginale kosten	Overig
Werknemer	EVC	-individuele leerrekening -subsidies voor scholing	motivatie
Werkgever	-conditionele financiering (terugbetaling bij uitdiensttreding) - leer/werktrajecten	-heffing op loon of winst in combinatie met subsidie via scholingsfonds -‘train or pay’ -fiscale aftrek scholingskosten	randvoorwaarden: flexibele arbeidsmarkt

Bron: mede gebaseerd op Brunello, G. en M. de Paola (2004), pp.28-33.

#### *Gericht op de werknemer*

Vanuit de werknemer bezien is bijvoorbeeld de erkenning van verworven competenties (EVC) erg belangrijk, omdat deze certificering van kennis en vaardigheden betekent dat de baten van scholing ook bij andere werkgevers te gelde kunnen worden gemaakt. Kijken we naar de marginale kosten voor de werknemer dan zijn subsidies of een individuele leerrekening voor de hand liggende instrumenten om het financiële knelpunt te verlichten.

De individuele leerrekening is een relatief nieuw instrument dat eerder door de SER is aanbevolen als een interessante mogelijkheid om scholing te bevorderen<sup>45</sup>. Een leerrekening is in letterlijke zin een spaarrekening van de werknemer met als kenmerk dat het saldo van de rekening geormerkt is voor scholing. Het voordeel van zo’n rekening is dat de individuele werknemer de controle krijgt over de bekostiging van zijn of haar scholing, terwijl derde partijen (werkgevers en overheid) toch in financiële zin een bijdrage aan de scholingskosten kunnen leveren. In ons land zijn in 2001 en 2006 principeafspraken gemaakt tussen het kabinet en de sociale partners over een fiscale faciliteit voor een individuele leerrekening waarbij op CAO-niveau afspraken gemaakt

<sup>44</sup> Zie: De Mooij en Houtkoop (2005).

<sup>45</sup> Zie: SER (2002).



kunnen worden over het daadwerkelijk beschikbaar stellen van budget<sup>46</sup>. De realisering van deze afspraken laat echter nog op zich wachten.

In verschillende landen is inmiddels geëxperimenteerd met leerrekeningen. Door de kleinschaligheid van de experimenten en de uiteenlopende doelstellingen ervan beschikken we niet over 'hard' empirisch onderzoek over de effecten van dit soort leerrekeningen. De ervaringen laten een gematigd positief beeld zien. De leerrekeningen blijken ook groepen te bereiken die traditioneel weinig aan scholing doen zoals laaggeschoolden<sup>47</sup>. Leerrekeningen blijken een motiverend effect op scholing te hebben, omdat ze werknemers financiële zeggenschap geven over hun scholing waardoor ze zich serieus genomen voelen. Dergelijke effecten komen ook in de evaluaties van Nederlandse experimenten naar voren<sup>48</sup>.

#### *Gericht op de werkgever*

De aanbodzijde van de scholingsmarkt (werkgevers) kent iets meer mogelijkheden. De *marginale baten voor werkgevers* kunnen worden verhoogd via conditionele financiering waarbij de werknemer die scholing geniet een deel van de kosten terugbetaalt als hij vroegtijdig (te specificeren in een clause) uit dienst treedt. Met deze bepaling wordt de mogelijkheid van 'kapen' als extern effect beperkt, omdat de geschoolde werknemer een financiële prikkel heeft om voor een bepaalde tijd bij zijn huidige werkgever in dienst te blijven. Vanuit de werknemer bezien kan zo'n clause de (financiële) toegankelijkheid tot scholing verbeteren, omdat de werkgever onder deze condities eerder geneigd zal zijn de scholingskosten voor zijn rekening te nemen.

Een tweede instrument in deze categorie is het *leer-/werktraject*. Hier vindt een vorm van co-financiering plaats omdat de werknemer voor de bekostiging van de scholing minder betaald krijgt dan zijn productiviteit. Ook ontvangt de werknemer pas aan het einde van de leerperiode zijn beloning in de vorm van een diploma of getuigschrift, een baat die werknemers ervan zal weerhouden voortijdig naar een concurrent over te stappen.

Voor de beïnvloeding van de marginale kosten voor werkgevers bestaat een aantal interessante opties. De eerste optie is een *heffing op loon of winst* die vervolgens als subsidie ter bevordering van scholing kan worden uitgekeerd. Dit is een systeem dat in veel Europese landen bestaat en dat in verschillende varianten kan worden uitgevoerd. De basisgedachte achter dit instrument is de mogelijkheid om via subsidies de marginale kosten voor de werkgevers bij scholing te verlagen. De kosten van de subsidie worden door alle werknemers gedragen via een heffing op de loonsom waardoor er impliciet een herverdeling van inkomen plaatsvindt van werknemers die niet scholen naar werknemers die wel scholen. Een alternatief voor deze financieringsvorm is om de heffing geheel of gedeeltelijk op het winstinkomen van de ondernemers te laten rusten. Voordeel hiervan is dat het kaapeffect wordt tegengegaan, omdat via de heffing ook de opbrengst van 'kapen' wordt belast waarmee het relatieve marginale voordeel van een scholingsinvestering groter wordt<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Zie: Stichting van de arbeid (2006).

<sup>47</sup> Zie: OESO (2003), pp. 269-270.

<sup>48</sup> Zie: SER (2002), p. 48. Andere conclusies uit de Nederlandse experimenten zijn overigens dat werknemers in eerste instantie niet stonden te trappelen om een leerrekening te openen en dat de private bijdragen aan die rekeningen zeer beperkt waren (het overige budget kwam van de overheid). Ook sloot het aanbod van scholing volgens de deelnemers vaak niet aan op de vraag. Zie: Van Lieshout, H. (2005), pp. 109-110.

<sup>49</sup> Zie: Brunello, G. en M. de Paola (2004), p. 32.

De vraag is wie de aanvragen voor een bijdrage uit dit fonds beoordeelt. Dit kan de overheid zijn, die het fonds benut voor een stimuleringsregeling waarvan werkgevers gebruik kunnen maken. Er kan ook een tussenvorm worden bedacht waarbij het sociaal overleg een rol speelt. Dat overleg kan bijvoorbeeld tot stand komen door werkgevers en werknemers de scholingsvoorstellen gezamenlijk te laten indienen, bijvoorbeeld via een ondernemingsraad. Uit onderzoek blijkt dat deze overlegmodule een positief effect heeft op de resultaten die met scholing worden bereikt<sup>50</sup>. Dat komt omdat de betrokkenheid van werknemers en hun organisaties de mogelijkheid biedt om de scholingsbehoefte beter in kaart te brengen. Ook kan door de actieve betrokkenheid van deze partijen draagvlak worden gecreëerd voor invoering van een scholingsheffing die tenslotte als een extra belasting zal worden ervaren. Verder kunnen de sociale partners een rol spelen bij het managen van het scholingsfonds.

Zogenoemde *'train or pay'* regelingen kunnen als een alternatieve vorm van het scholingsfonds worden gezien<sup>51</sup>. Bij een *'train or pay'* regeling wordt ieder bedrijf verplicht een minimum aan scholingsinvesteringen te doen, bijvoorbeeld als percentage van de totale arbeidskosten. Voldoet het bedrijf niet aan die norm, dan moet een boete worden betaald die gelijk is aan het verschil tussen het minimumpercentage en het daadwerkelijke percentage. Met de opbrengst hiervan kunnen weer subsidies voor scholing worden bekostigd. Frankrijk was in 1971 het eerste land dat een dergelijk systeem invoerde. Het minimumpercentage bedroeg aanvankelijk 0,8 procent van de loonsom, maar dit percentage is in de recente jaren opgetrokken tot 1,5 procent met afwijkingen voor specifieke groepen en sectoren zoals uitzendwerk. Het Franse systeem heeft wereldwijd navolging gekregen in onder andere Australië, Korea, Quebec en Engeland.

Het effect van dit systeem is vergelijkbaar met de scholingssubsidie gefinancierd uit een heffing. Ook de *'train or pay'* regeling kan worden opgebroken in een heffing op de loonsom en een subsidie voor scholing. De omvang van deze subsidie is zodanig dat de netto druk van de heffing nul is als het minimumbedrag wordt geïnvesteerd. De economische voor- en nadelen van de combinatie heffing/subsidie gelden dus ook voor dit systeem. Er is wel een verschil in de uitvoerbaarheid. Een scholingsfonds kan behoorlijke uitvoeringskosten met zich mee brengen, omdat iedere aanvraag individueel moet worden beoordeeld<sup>52</sup>. Bij een *'train or pay'* regeling hoeft echter geen aanvraag voor een bijdrage worden ingediend: de subsidie is impliciet in de vorm van een te ontwijken boete. Daar staat als nadeel tegenover dat de regeling geen ruimte laat voor maatwerk zoals een constructieve rol voor sociale partners.

Als laatste maatregel in deze categorie kan de *fiscale subsidie* worden genoemd. Publieke ondersteuning voor scholing kan vorm krijgen door toe te staan dat de kosten van scholing voor meer dan 100 procent van het te belasten winstinkomen mogen worden afgetrokken. Dit is een vorm van publieke ondersteuning die in Europa vrij gebruikelijk is. Het percentage extra af te trekken kosten varieert van 10 procent in Luxemburg en 20 procent in Nederland<sup>53</sup> tot 50 procent in Italië<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Zie: Ok, W. en P. Tergeist (2003), p. 32.

<sup>51</sup> Zie: OESO (2003), pp. 260, 263-264.

<sup>52</sup> Zie: Brunello, G. en M. de Paola (2004), p. 33.

<sup>53</sup> Alleen voor voormalige werkloze werknemers die worden opgeleid tot een startkwalificatie. De meer algemene scholingsaftrek waarbij ondernemingen een deel van alle gemaakte scholingskosten van de fiscale winst mochten aftrekken is overigens in 2004 afgeschaft.

<sup>54</sup> Zie: OESO (2003), pp. 261-262.

Het effect van dergelijke subsidies is onzeker. Aan de ene kant wijst onderzoek uit dat een scholingsaftrek private scholingsinvesteringen kan verdringen waardoor de beoogde uitbreiding van scholing niet plaatsvindt<sup>55</sup>. Aan de andere kant is in een recente Nederlandse studie gevonden dat de fiscale scholingsaftrek voor werknemers de deelname aan scholing doet toenemen<sup>56</sup>. Het CPB beoordeelt de kansrijkheid van de fiscale subsidie voor de stimulering van scholing mede daarom als “neutraal”<sup>57</sup>.

#### *Conclusie*

Er is geen wetenschappelijk onderzoek om op basis van een kosten-batenanalyse een voorkeur voor een specifiek scholingsinstrument uit te spreken. Dit betekent dat het scenario Leven Lang Leren in feite een ‘no regret’ optie is. Er loopt een impliciete rijkssubsidie naar het hoger onderwijs voor werkenden en werkzoekenden. Door deze subsidie conform dit scenario anders in te richten kan welvaartswinst worden geboekt.

Als de regeling wordt uitgebreid en een groter financieel beslag krijgt, moet kritisch worden gekeken naar mogelijke alternatieve beleidsscenario’s. Instrumenten die gericht bijdragen aan het oplossen van knelpunten in de scholingsmarkt zijn effectiever en verdienen de voorkeur. Wel zijn interessante combinaties mogelijk. Een voorbeeld is de vormgeving van een individuele leerrekening voor werknemers. Ook kunnen combinaties van werknemerssubsidies en fiscale faciliteiten voor werkgevers worden overwogen. Bij alle opties geldt dat een maatschappelijke kosten-batenanalyse de meerwaarde van de te nemen maatregelen moet aantonen.

---

<sup>55</sup> Zie: OESO (2003), p. 263. Zie ook: Cornet, Huizinga, Minne en Webbink (2006), p. 48.

<sup>56</sup> Zie: Leuven en Oosterbeek (2006). Een verhoging van de fiscale aftrek voor scholing met 10 procentpunt heeft volgens deze studie een effect dat ergens ligt tussen een 10 tot 25 procent stijging van het deelnamepercentage aan scholing.

<sup>57</sup> Zie: Cornet e.a. (2006), p. 48.



## 6 Internationalisering hoger onderwijs

Bevordert een opener bestel de internationalisering van het hoger onderwijs? Dit is een van de vragen die in eerdere onderzoeken niet zijn betrokken bij de beoordeling van de effecten van een opener bestel. Om dit aspect bij dit onderzoek te betrekken heeft de commissie opdracht gegeven voor een onderzoek.<sup>58</sup> Dit onderzoek schetst verschillende mogelijkheden en knelpunten die in dit hoofdstuk worden beschreven.

### *Beperkte kansen*

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat de kansen beperkt zijn om de internationalisatie van het onderwijs via een opener bestel substantieel te beïnvloeden. Er zijn verschillende voorbeelden van landen die via gericht beleid geprobeerd hebben voor het hoger onderwijs een regionale ‘hub’ te creëren. Zo’n hub zou aantrekkelijk zijn voor zowel buitenlandse aanbieders van hoger onderwijs als studenten. Het potentieel voor dit model in Nederland is volgens Line Verbik echter beperkt. Voor aanbieders speelt mee dat er in het Nederlandse hoger onderwijs geen opvallende capaciteitsproblemen zijn die een marktkans zouden vormen voor nieuwe toetreders. Het typische aanbod op de internationale markt voor hoger onderwijs richt zich op postinitiële bedrijfseconomische studies. De prijselasticiteit van dit type opleidingen is door de bijdrage van werkgevers vaak gering waardoor het commerciële profiel van deze opleidingen aantrekkelijk is. Voor andere opleidingen zijn de ‘economics of scope’ vaak veel geringer en de prijselasticiteit hoger, zodat de internationale markt zich minder sterk ontwikkelt.

Het alternatief is dat nieuwe toetreders uit het buitenland het marktpotentieel vooral moeten zoeken in niches, die per definitie minder kansen bieden op uitstralingseffecten naar de rest van het hoger onderwijs. Mogelijke niches in dit verband zijn:

- *Brug- en taalprogramma’s als voorbereiding op het hoger onderwijs.* Hier kan letterlijk een toegangspoort worden gecreëerd voor buitenlandse studenten naar deelname aan hoger onderwijs in Nederland;
- *Bachelorprogramma’s in het Engels.* Dit is een type opleiding dat relatief weinig wordt aangeboden in Nederland en dat buitenlandse studenten zou kunnen interesseren voor een studie in ons land. Een andere mogelijke doelgroep is Nederlandse studenten die interesse hebben in internationaal onderwijs, maar voor wie de drempel te hoog is om daadwerkelijk naar het buitenland te gaan;
- *Bieden van een aantrekkelijke leeromgeving.* Bepaalde regio’s en steden zoals Maastricht blijken zeer in trek bij buitenlandse studenten. De locatie van het onderwijs kan worden benut als een onderscheidend element om studenten aan te trekken;
- *Opleidingen met capaciteitstekort.* Verbik suggereert onderwijs in ondernemerschap;
- *Associate Degree programma’s.* In Nederland is dit een nieuwe loot aan de stam van het hoger onderwijs. Vooral Amerikaanse aanbieders zouden kunnen profiteren van hun ervaringen met het verzorgen van AD-opleidingen in de VS als comparatief voordeel bij het betreden van de Nederlandse markt.

---

<sup>58</sup> Zie: Verbik (2008).

### *Conditie voor toetreding*

Het succes van de toetreding van buitenlandse aanbieders in een opener bestel hangt in sterke mate af van de mogelijke resterende belemmeringen. Verbik noemt er verschillende. In de *eerste plaats* moet accreditatie geen langdurig en moeizaam proces zijn. Een procedure die twee jaar duurt, zoals het geval was voor de University of Webster, is geen aanmoediging voor buitenlandse aanbieders om in Nederland accreditatie aan te vragen. Verbik merkt hierbij op dat de criteria voor accreditatie internationaal gelijk zouden moeten zijn om het proces voor internationale aanbieders toegankelijk te maken. Uit verschillende ervaringen van toetreders blijkt dat NVAO voor een deel typisch Nederlandse eisen stelt waaraan door internationale aanbieders lastig is te voldoen.

Een *tweede mogelijke knelpunt* is het commitment van de overheid. Nieuwe toetreders leggen zich met een investering in opleidingen en infrastructuur voor een aantal jaar vast. Deze toetreding zal alleen tot stand komen als de investerende partij voldoende vertrouwen heeft in de stabiliteit van het regelgevend kader. Bij onzekerheid over de regels waaraan buitenlandse aanbieders moeten voldoen zullen geïnteresseerde partijen waarschijnlijk eerst afwachten. Deze partijen moeten, kortom, vertrouwen hebben dat de overheid de mogelijkheid van publieke financiering niet over een aantal jaar weer intrekt of aan strengere regels gaat binden.<sup>59</sup>

### *Bevordert een opener bestel excellentie?*

De kernvraag is of een opener bestel met toetreding van buitenlandse aanbieders ook daadwerkelijk aan een dynamisering van het hoger onderwijs zou bijdragen. Verbik merkt hier over op dat wereldwijd aandacht is voor het belang van concurrentie tussen instellingen als prikkel voor innovatie en verbetering in het hoger onderwijs. Dit leidt er toe dat in veel landen beleid is ontwikkeld om het reliëf in het onderwijsveld te vergroten. Dit houdt in dat de differentiatie van de opleidingen wordt gestimuleerd waarbij de nadruk ligt op het vergroten van het aantal pieken. Zo noemt Verbik het voorbeeld van Duitsland – een land dat de gelijkheid van onderwijskansen traditioneel hoog in het vaandel heeft – waar een aantal elite-universiteiten is geselecteerd via een competitief biedingsproces.

Maar zal een hogere concurrentiedruk via een opener bestel ook daadwerkelijk tot een hogere onderwijskwaliteit leiden? Verbik wijst er op dat er weinig concreet bewijs voor deze stelling is. Het probleem is dat concurrentie in een bestaand onderwijsbestel geen theoretische exercitie is. Het effect van concurrentie wordt sterk bepaald door de institutionele structuur die per land anders is. Dit maakt het vergelijken van internationale ervaringen moeilijk. De concurrentie kan bovendien gevoerd worden met verhoogde inzet van marketinginstrumenten die geen enkel effect hebben op service, prijs of vernieuwing van opleidingen.

Verbik wijst er verder op dat buitenlandse aanbieders per definitie op achterstand staan in een nieuwe markt. Uit onderzoek blijkt dat internationaal georiënteerde studenten een voorkeur hebben voor onderwijs aan gerenommeerde binnenlandse opleidingen. Hun tweede keuze is deelname aan gerenommeerde hoger onderwijsinstellingen in het buitenland. Het afnemen van buitenlands onderwijs in eigen land blijkt dus derde keus. Deze voorkeursvolgorde bemoeilijkt de marktkansen voor buitenlandse aanbieders van hoger onderwijs. Verbik concludeert mede hier-

---

<sup>59</sup> Een voorbeeld is het accreditatieproces dat voor de tweede ronde wordt aangepast. Zo bestaan er plannen voor een instellingsaudit. Zie: Ministerie van OCW (2007), p. 52.

om dat de kans klein is dat een significant aantal buitenlandse aanbieders in een opener bestel de stap zal wagen om in Nederland hoger onderwijs aan te bieden in directe concurrentie met reeds lang gevestigde en gerenommeerde binnenlandse instellingen.

#### Gevolgen voor de scenario's

Scenario	Betekenis analyse internationalisering
Nulscenario	Dynamisering hoger onderwijs is niet afhankelijk van toetreding buitenlandse partijen
Deelscenario	Knelpunten vormen niches waarvoor mogelijk belangstelling bestaat bij buitenlandse aanbieders
Masterscenario	Internationale aanbieders van hoger onderwijs specialiseren zich vooral in bacheloropleidingen. Potentieel internationale aanbieders voor open bestel in masters zal daarom beperkt zijn.
100%-scenario	Kans op toetreding excellente buitenlandse aanbieders is beperkt. De internationale component voegt dus weinig toe aan het verwachte effect van dit scenario.
Scenario Leven lang leren	Opleidingen in dit segment zijn vaak beroepsgericht. Het is twijfelachtig of buitenlandse aanbieders dit aanbod kunnen verzorgen. Wel bestaat er mogelijk een niche op het gebied van Engelstalige opleidingen.





## 7 De bekostiging van het hoger onderwijs

De scenario's voor een opener bestel sleutelen aan de voorwaarden waaronder een niet-bekostigde instelling in aanmerking komt voor een rijksbijdrage. De bekostigingsregels van de WHW spelen dus een centrale rol bij de vormgeving van een opener bestel. Wat betekent een wijziging van de bekostigingssystematiek om de gewenste verlaging van de dijk te realiseren en wat zijn hiervan de gevolgen voor de scenario's? Dit hoofdstuk bespreekt hiervoor eerst de uitgangssituatie zoals die nu is geregeld in de WHW. Waarom bestaat er een dijk tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen? Vervolgens komt de vraag aan de orde hoe een meer open bekostigingssystematiek juridisch vormgegeven zou kunnen worden.

### *Uitgangssituatie*

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) onderscheidt in artikel 1.2, onderdelen a en b, bekostigde en niet-bekostigde HO-instellingen. Een bekostigde instelling wordt in artikel 1.8, eerste lid, gedefinieerd als een instelling 'opgenomen in de bijlage van deze wet onder a tot en met h.' Het systeem komt erop neer dat (de activiteiten van) een HO-instelling slechts voor bekostiging van rijkswege in aanmerking komt (komen), als de betreffende instelling in de bijlage van de wet is opgenomen.

In de memorie van toelichting bij de WHW wordt nog het volgende over artikel 1.8 opgemerkt:

“Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 8 van de WWO en artikel 2 van de WOU, met dien verstande dat de opsomming van de bekostigde instellingen vanwege haar grote omvang (het gaat om circa 100 instellingen) is opgenomen in een bijlage van de wet. De bijlage is onderdeel van de wet. Wijzigingen in de bijlage zijn dan ook onderworpen aan de procedure voor wetswijziging.”

De Tilburgse hoogleraar onderwijsrecht Paul Zoontjens concludeert in een analyse gemaakt voor dit rapport dat de WHW uitgaat van het principe van een gesloten stelsel van HO-instellingen, waarvan de activiteiten voor rijksbekostiging in aanmerking komen (zie bijlage C). Instellingen die niet in de (bijlage van de) wet zijn genoemd kunnen geen bekostiging ontvangen. Eerst wanneer daartoe de wet wordt aangepast, dat wil zeggen een besluit wordt genomen door regering en Staten-Generaal gezamenlijk als bedoeld in artikel 81 van de Grondwet, kan een instelling toetreden tot de kring van bekostigde instellingen. Dit is een zuiver politiek proces. Dat wil zeggen dat daarvoor:

- geen specifieke aanvraagprocedure is geregeld, en
- geen criteria gelden die vooraf duidelijkheid verschaffen of en wanneer een instelling voor toetreding in aanmerking komt.

Een aangewezen instelling die wil “doorgroeien” naar een bekostigde status is dus in de huidige context van de wet volledig afhankelijk van politieke wilsvorming. Juridisch is er een strikte waterscheiding tussen aangewezen en bekostigde instellingen.

### *Grondslagen bekostiging*

In de huidige situatie bestaan er verschillende bekostigingsregels voor hbo en wo. Dit verschil zal verdwijnen met de invoering van een nieuw, integraal bekostigingsmodel.<sup>60</sup> De kern van dit model is dat de bekostiging is gebaseerd op het aantal studenten dat per jaar is ingeschreven bij geaccrediteerde bachelor- en masteropleidingen (60% van het onderwijsdeel), het aantal bachelor- en mastergraden dat aan studenten wordt verleend (20% van het onderwijsdeel) en een instellingspecifieke onderwijsopslag (20% van het onderwijsdeel). Studenten worden bekostigd als ze voldoen aan de nationaliteits- en woonplaatsvereisten en als ze nog geen bachelor- of mastergraad behaald hebben. Een bekostigde student is het wettelijk collegegeld verschuldigd tot het moment van afstuderen. Een student die niet voldoet aan de nationaliteits- en woonplaatsvereisten, of al een bachelor- of mastergraad behaald heeft, is het instellingscollegegeld verschuldigd. Dit geldt ook voor studenten die de nominale studieduur overschrijden. Het kabinet is verder van plan om de leeftijdsgrens van 29 jaar voor het instellingscollegegeld te laten vervallen. Studenten ouder dan 29 jaar betalen dus voortaan ook het wettelijke collegegeld, mits men voldoet aan de eisen voor bekostiging.

### *Verbeteringen binnen het bestaande bekostigingsmodel*

Ook binnen de huidige bekostigingsregels kunnen verbeteringen worden doorgevoerd die tot doel hebben de interne dynamiek van het hoger onderwijs te stimuleren om daarmee het onderwijs een kwaliteitsimpuls te geven. OESO (2007) doet verschillende suggesties voor verbetering. Zo zou voor nieuwe initiatieven een separate bekostigingsformule moeten worden ontwikkeld, die het model verder ongewijzigd laat. Met deze formule zouden prikkels kunnen worden ingebouwd om bijvoorbeeld de interne dynamiek te stimuleren als middel voor een gedifferentieerder aanbod.<sup>61</sup> Deze aanpak sluit aan bij het pleidooi van Veugelers en Van der Ploeg (2008) om bij bekostiging gebruik te maken van *benchmarking*. In hun woorden:

“Governments should strike the right balance between core, competitive and outcome-based funding (underpinned by robust quality assurance) for higher education and university-based research. Competitive funding should be based on institutional evaluation systems and on diversified performance indicators with clearly defined targets and indicators supported by international benchmarking for both inputs and economic and societal outputs.”

Bekostiging op basis van een benchmark of maatstaf houdt in dat de rijksbijdrage efficiency-winsten of kwaliteitsverbetering boven de benchmark financieel beloont. Probleem bij een dergelijke aanpak in het onderwijs is dat een efficiency verbetering niet per definitie een kwaliteitsverbetering inhoudt. Grotere kostenefficiency kan bijvoorbeeld betekenen dat de student-/docentratio hoger is.

Voor de Nederlandse situatie heeft de Onderwijsraad recentelijk een voorstel gedaan om kwaliteit te bevorderen binnen het huidige bestel. De Onderwijsraad wil hiervoor bij wijze van experiment maximaal 150 miljoen euro aan additionele middelen inzetten. Extra kwaliteit moet volgens de raad op twee aspecten worden beoordeeld, voor de docenten op ‘kwaliteit en opleidingsniveau’ en voor de studenten op ‘gerealiseerd niveau’. De als excellent beoordeelde opleidingen zouden bij wijze van prikkel een extra bekostiging kunnen krijgen van 25%. Voor de financiering kan

<sup>60</sup> Zie: Ministerie van OCW (2007), p. 47.

<sup>61</sup> Zie: OESO (2007), p. 32.

mogelijk gebruik worden gemaakt van de nieuwe instellingsspecifieke opslag van 20% in de bekostigingssystematiek. De NVAO moet volgens dit advies de extra kwaliteit van de opleidingen beoordelen. Opleidingen met extra kwaliteit kunnen dan achteraf via de instellingsspecifieke opslag worden beloond.

#### *Gevolgen opener bestel*

Bij de invoering van een opener bestel zal de waterscheiding tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen moeten verdwijnen. Dit kan gebeuren door niet langer de instellingen centraal te stellen bij toekenning van bekostiging maar hun activiteiten. Volgens Zoontjens kan deze verschuiving als volgt worden vormgegeven. Er moet een wettelijk stelsel worden geregeld, dat voorziet in een (ministeriële) beschikking als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) op basis van een aanvraag van een instelling. In hoofdstuk 4, afdeling 4.2, van de Awb zijn algemene subsidiebepalingen neergelegd. De Awb schrijft daarbij voor dat overheidssubsidies op een bepaald terrein een wettelijke grondslag behoeven. Voor OCW is de bevoegdheid van de minister tot subsidiëring geregeld in de Wet overige OCenW-subsidies van 1998. Hierin is een stelsel neergelegd tot het in aanleg financieren van activiteiten, niet instellingen.

Dit is het model dat van belang is voor de basisvariant waarbij voor alle opleidingen het bestel wordt geopend. Voor de deelvariant en de mastervariant is een beperkte subsidieregeling nodig waarbij alleen specifieke opleidingen gesubsidieerd worden. Dit betreft respectievelijk opleidingen die in een knelpunt op de arbeidsmarkt voorzien en mastersopleidingen. Het besluit *tijdelijke regeling experimenten open bestel* kan als een voorbeeld voor deze subsidieregelingen dienen.<sup>62</sup>

Verder speelt mee of de bekostiging voldoende studentgerelateerd is, om de gewenste dynamiek in het aanbod te genereren. In het voorstel van het kabinet in de strategische agenda hoger onderwijs wordt de bekostiging voor 80% studentvolgend en is aan die eis dus grotendeels voldaan.

#### *Macrodoelmatigheidstoets*

Moet bij de wijziging van het bekostigingsmodel de macrodoelmatigheidstoets worden gehandhaafd? Dit betekent dat de opleidingen waarvoor subsidie wordt aangevraagd ook met deze toets moeten worden beoordeeld. Dit is de aanpak van het besluit *tijdelijke regeling experimenten open bestel*.

CPB (2004) en IBO (2004) zijn van mening dat zo'n toets niet past bij de sturingsfilosofie van een opener bestel. De Onderwijsraad is genuanceerder en stelt dat de overheid een instrument moet behouden om de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt te waarborgen. De macrodoelmatigheidstoets kan hiervoor worden ingezet.

Een mogelijke tussenoplossing is een aanpak waarbij de macrodoelmatigheidstoets behouden blijft, maar de efficiëntie van het systeem verbetert. Zoontjens noemt deze aanpak het 'marktmeestervergunningenmodel'. In dit model zal de overheid moeten fungeren als een soort marktmeester: er worden vergunningen of concessies verleend aan aanvragers/standhouders totdat de marktplaats vol is. Zoals we weten uit de praktijk van gemeentelijke

---

<sup>62</sup> Zie: *Tijdelijke regeling subsidie experimenten open bestel* in de Staatscourant, 10 november 2006, nr. 220, p. 19.

marktstandplaatsvergunningen kan het voorkomen dat gevestigde partijen in een nieuwe vergunningsronde moeten wijken voor nieuwkomers, dat nieuw aanbod oud aanbod op de markt verdringt. De essentie van dit model is dat er in de conceptie van een open bestel grenzen in acht worden genomen. In de op te stellen criteria moet worden uitgegaan van een eindig volume van bekostigde opleidingen. Als er een plaats vrijkomt op de markt, kan de betreffende concessie worden geveild zodat de meest efficiënte aanbieder toegang krijgt tot bekostiging. Bij toekenning van de concessie kan de eis worden gesteld dat de opleiding binnen een bepaalde tijd een minimale schaal behaalt, bijvoorbeeld 500 studenten. Bij niet voldoen aan deze eis wordt de subsidie gefaseerd weer ingetrokken. Door de eis van een minimale schaal te stellen, wordt een toets op de macrodoelmatigheid ingebouwd waarbij de locatie-eis mogelijk kan komen te vervallen.

Het nadeel van dit model is het gegeven volume op de markt. Wanneer komt er een plaats vrij op de markt? Als er geen regels zijn om deze exit-optie te regelen, is het niet waarschijnlijk dat er ooit een plaats vrijkomt op de markt. In dit geval gaat er geen enkele prikkel uit van het vergunningenmodel op de externe dynamiek. Een mogelijkheid om een exit-optie in te bouwen is door de rijksbijdrage te koppelen aan de accreditatie voor een opleiding. Bij verlies van de accreditatie gaat, na een bepaalde periode voor correctie van de tekortkomingen, ook de bekostiging verloren en komt er een plaats vrij op de markt. Dit zou wel vereisen dat bekostiging wordt gekoppeld aan opleidingen in plaats van instellingen. Een volgende optie is om alleen vergunning met een bepaalde looptijd uit te geven. Dit betekent dat de plaatsen op de markt na afloop van de vergunningsperiode automatisch vrijkomen, waarna ze opnieuw kunnen worden aanbesteed. In dit geval vindt dus periodieke aanbesteding plaats van alle plaatsen op de markt.

#### *Gevolgen voor de scenario's*

Scenario	Betekenis analyse bekostiging
Nulscenario	Verschillende mogelijkheden om ook binnen het bestaande bekostigingsmodel additionele prikkels in te bouwen voor extra kwaliteit en/of innovatiever aanbod.
Deelscenario	Geen wijziging bekostigingsmodel. Open bestel vormgeven als een structurele subsidieregeling gericht op het aanpakken van knelpunten in het onderwijsaanbod naar voorbeeld van het besluit <i>tijdelijke regeling subsidie experimenten open bestel</i> . Voor macrobeheersing van de uitgaven wordt de subsidie gebonden aan een plafond. De macrodoelmatigheidstoets (art. 6.2 WHW) heeft hier een functie bij het identificeren van de knelpunten.
Masterscenario	Er is een knip in het bekostigingsmodel nodig. Dit scenario voor een opener bestel kan worden vormgegeven als een structurele subsidie regeling gericht op het verzorgen van masteropleidingen. Voor een deel kan het bekostigingsmodel gericht op instellingen behouden blijven (bachelorniveau). De masteropleidingen vallen niet onder dit model maar onder de subsidieregeling waarbij activiteiten worden bekostigd. Voor het masterniveau moet de bekostiging 100% studentvolgend zijn. De instellingsspecifieke onderwijsopslag moet voor dit deel van het HO verdwijnen.
100%-scenario	Het subsidiemodel moet voor dit scenario volledig worden ingevoerd. Alle HO-instellingen moeten de mogelijkheid van bekostiging krijgen. De instellingsspecifieke onderwijsopslag van 20% kan worden gebruikt voor het corrigeren van mogelijk negatieve effecten, zoals het ondersteunen van niet-rendabele maar maatschappelijk gewenste opleidingen. Welvaartswinst is mogelijk via marktmeestermodel.
Leven lang leren	Knip in het bekostigingsmodel bij werknemers in leeftijd 30+. Er is een subsidieregeling nodig voor de scholingsvoucher of het leerrecht. Bekostiging voor deze groep moet 100% vraaggestuurd/studentvolgend zijn en mag niet via de instellingen lopen. Mogelijkheid van instellingscollegegeld moet behouden blijven ook boven de leeftijdsgrens van 29 jaar.

## 8 Staatssteun- en mededingingsbeleid

Een belangrijke randvoorwaarde voor de scenario's is het effect van een opener bestel op het mededingingsbeleid. Op dit moment valt het hoger onderwijs niet onder de reikwijdte van het nationale en Europese mededingingsrecht. De vraag is wat er gebeurt bij introductie van een opener bestel. Betekent dit dat hoger onderwijs dan wel onder het mededingingsrecht gaat vallen, en zo ja, wat zijn hier de gevolgen van? Dit hoofdstuk kijkt eerst naar de vraag waarom het mededingingsrecht formeel gezien nu niet van toepassing is op het hoger onderwijs. Vervolgens komt de vraag aan bod wat er gebeurt als het hoger onderwijs in een opener bestel gaat functioneren. We gaan hierbij mede in op de staatssteunregels van art. 87 van het EG-Verdrag. Kenmerk van een open bestel is tenslotte dat ook private en momenteel niet-bekostigde instellingen toegang krijgen tot publieke bekostiging. Een dergelijke geldstroom van de rijkskas naar instellingen in een open markt roept de verdenking op van staatssteun. Dit hoofdstuk stelt de vraag of de overheidsfinanciering van het hoger onderwijs hiermee mogelijk aan banden wordt gelegd.

### 8.1 Geldt het mededingingsrecht voor het hoger onderwijs?

*DAB of DAEB?*

Voor de mogelijke toepasselijkheid van het mededingingsrecht op het hoger onderwijs is een centrale vraag of het aanbieden van bekostigd onderwijs in een open bestel moet worden gezien als een "economische activiteit." Als dit niet zo is, geldt het onderwijs volgens de mededingingsregels als een dienst van algemeen belang (DAB) waarop mededingingstoezicht niet van toepassing is. Wanneer het aanbieden van bekostigd onderwijs echter wel als een economische activiteit moet worden gezien, dan is dit onderwijs volgens het mededingingsrecht een "dienst van algemeen economisch belang" en is het Europese en nationale mededingingsrecht van toepassing.

Het mededingingsrecht richt zich tot het gedrag van ondernemingen. Het begrip economische activiteit bepaalt of een eenheid als zodanig kan worden gekwalificeerd. Volgens het Hof van Justitie Europese Gemeenschap (HvJEG) is een onderneming "elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd." De aanwezigheid van een winstoogmerk of een sociale doelstelling is volgens het Hof evenmin relevant. Van belang is wel dat men aan het economische verkeer deelneemt. De nadere uitleg van het begrip economische activiteit is namelijk "iedere activiteit bestaande uit het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt."<sup>63</sup> In de Mededingingswet is deze definitie overgenomen.

---

<sup>63</sup> Dit lokt willekeur uit, want de vervolgvraag is hoe de "markt" moet worden bepaald. Zie: E. van Damme (2006), p. 543. Er is bijvoorbeeld een categorie activiteiten die volgens het Hof per definitie buiten het economische verkeer plaatsvindt, zoals de sociale zekerheid. Ook typische overheidsprerogatieven worden geacht nooit een economische activiteit te zijn.

Het is vaste rechtspraak van het HvJEG dat de overheid bij de bekostiging van een nationaal onderwijsstelsel niet de bedoeling heeft tegen vergoeding werkzaamheden te verrichten, maar dat hij voor de bevolking zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak vervult. In navolging van het Hof is ook de Europese Commissie van oordeel dat de mededingingsregels niet van toepassing zijn op het aanbieden van onderwijs. Dit oordeel velt de Commissie in de beschikking *Digitale Universiteit*. De activiteiten van deze Universiteit “behoren tot de wettelijke taken op het gebied van hoger onderwijs” en waren daarmee geen economische activiteit. Dit gold overigens niet voor alle activiteiten van de Digitale Universiteit.

“Twee entiteiten die deel uitmaken van de Digitale Universiteit verrichten weliswaar economische activiteiten, maar de subsidie zal enkel worden gebruikt voor de activiteiten van het niet-commerciële OEC en niet voor de meer commercieel georiënteerde activiteiten [...] Aangezien het OEC [het “Ontwikkel- en Expertise Centrum”] en de commerciële activiteiten juridisch en financieel strikt gescheiden zijn, wordt voorkomen dat een spill-over van de subsidie naar de commerciële activiteiten plaatsvindt.”

Vallen deze economische activiteiten van de onderwijsinstelling dan wel onder de mededingingsregels? Het antwoord op deze vraag is ja. Uit eerdere jurisprudentie van het HvJEG blijkt dat het ondernemingsbegrip *functioneel* moet worden uitgelegd. Er is sprake van een onderneming voor zover economische activiteiten worden verricht. Het is mogelijk dat partijen voor een deel van hun activiteiten niet als onderneming moeten worden beschouwd en voor een ander deel wel. Dit is van belang voor de reikwijdte van de mededingingsregels wanneer in een opener bestel een deel van het bekostigd onderwijs kan gaan gelden als een economische activiteit.

#### *Hoger onderwijs als economische activiteit*

Voor we deze vraag behandelen is een nadere precisering nodig van de kwalificatie economische activiteit bij een onderwijsdienst die binnen het bekostigd onderwijs valt. De NMa heeft een aantal argumenten geformuleerd waarom de Nederlandse situatie *niet* als een economische activiteit mag worden gezien.<sup>64</sup>

- De hoogte van het collegegeld wordt wettelijk vastgelegd;
- De samenstelling van het aanbod van opleidingen wordt de facto door de minister van OC&W bepaald;
- De toetreding van nieuwe aanbieders is gereguleerd;
- Het aantal opleidingen per instelling kan door de minister van OC&W worden beperkt;
- De hoogte van de rijksbijdrage kan niet door de bekostigde instellingen worden beïnvloed.

Dit oordeel is door de landsadvocaat bevestigd naar aanleiding van de discussie over de effecten van de experimenten open bestel.<sup>65</sup> Van groot belang bij deze zienswijze is de ruimte die de wettelijke waarborgen de instellingen bieden om zich in het economische verkeer te gedragen als zelfstandige opererende organisaties. Zo concludeert de NMa in het hetzelfde besluit dat de activiteiten van *aangewezen* onderwijsinstellingen, die ook opleiden voor een wettelijk erkend diploma maar geen publieke bekostiging ontvangen, met hun opleidingen in het hoger onderwijs wel economische activiteiten verrichten. De reden hiervoor is dat de aangewezen instellingen zelf

<sup>64</sup> Zie: Besluit van de DG-NMa van 21 december 2001 in zaaknummer 2760/Hogeschool Alkmaar – Hogeschool Haarlem – Hogeschool Holland – Ichthus Hogeschool.

<sup>65</sup> Zie: Tweede Kamer 2004-2005, 29853, nr. 12, p. 15.

hun prijzen mogen bepalen en dus over de commerciële speelruimte beschikken die de bekostigde instellingen niet hebben. De Mededingingswet is in dit geval dus van toepassing.

Het is bepaald niet uitgesloten dat, ondanks het eerdere oordeel van de NMa, ook het bekostigde hoger onderwijs binnen de reikwijdte van de Mededingingswet komt te liggen. Het IBO-onderzoek uit 2004 wijst bijvoorbeeld op deze mogelijkheid.<sup>66</sup> We hebben eerder opgemerkt dat het hoger onderwijs ondanks de wettelijke waarborgen een zekere mate van interne en ook externe dynamiek kent waarbij instellingen met elkaar concurreren. Dit kan een ontwikkeling zijn die de mededingingsautoriteiten ertoe brengt om het eerdere oordeel over de vraag ‘DAB of DAEB?’ te herzien, ook al veranderen de huidige bekostigingsregels niet.

Een voorbeeld van een dergelijke zwaai in de oordeelsvorming van de NMa betreft de zorgaanbieders in de AWBZ.<sup>67</sup> Voor deze zorgaanbieders signaleerde de NMa in een visiedocument toenemende concurrentieprikkels als gevolg van ontschotting en groei van het aantal houders van een persoonsgebonden budget. Ook was er sprake van de verlaging van toetredingsdrempels voor nieuwe AWBZ-aanbieders en toename van speelruimte en prikkels als gevolg van ‘boter bij de vis’ financiering. Het gevolg hiervan was er volgens de NMa vrijheid voor de aanbieders om in bepaalde mate de hoeveelheid, samenstelling, vorm, prijs en/of kwaliteit van hun aanbod te bepalen. Het oordeel was dan ook dat hier sprake was van een economische activiteit en dat de Mededingingswet van toepassing is.

Een les voor het hoger onderwijs van dit voorbeeld is dat de NMa de potentiële ruimte voor concurrentie zwaar laat wegen. Bij de AWBZ-aanbieders was de effectieve concurrentie nog maar beperkt. De NMa vond het gezien de transitiefase van de AWBZ echter van groot belang om te voorkomen dat de marktpartijen de concurrentie al in een vroeg stadium zouden frustreren door kartelafspraken of door het via fusies creëren van economische machtsposities. Markten in transitie vragen volgens de NMa een “passend handhavingsbeleid” en dat is een factor waarmee bij de invoering van een opener bestel rekening gehouden zal moeten worden.

## 8.2 Ontwikkelingsperspectief

Er zijn voor de toepasselijkheid van het mededingingsrecht op het hoger onderwijs in feite drie mogelijkheden die van belang zijn voor de vraagstelling van dit rapport:

1. Er komt geen opener bestel, maar de autonome ontwikkeling in de interne en externe dynamiek zorgt er voor dat het hoger onderwijs binnen de reikwijdte van het mededingingsrecht komt.
2. Er komt een opener bestel en afhankelijk van de invulling hiervan komt een *deel* van het hoger onderwijs onder de reikwijdte van het mededingingsrecht te vallen.
3. Er komt een opener bestel en het hoger onderwijs valt daarmee *volledig*, dus voor zowel bekostigd als niet-bekostigd segment, onder de reikwijdte van het mededingingsrecht.

De eerste optie is belangrijk als drijfveer om het opener bestel op de beleidsagenda te zetten. De dynamiek in het hoger onderwijs is geen constante factor, maar een aspect dat een autonome ontwikkeling kent. Hier kan een vergelijking worden gemaakt met de AWBZ-casus. Ook in het

---

<sup>66</sup> Zie: IBO (2004), p. 15.

<sup>67</sup> Zie: NMa (2004), pp. 36-37.

hoger onderwijs neemt het keuzegedrag door de invoering van de bachelor-/masterstructuur toe, waardoor instellingen een financiële prikkel hebben om zich van concurrenten te onderscheiden. Twee factoren dragen bij aan deze ontwikkeling. In de eerste plaats past de bachelor-/masterstructuur in de toenemende internationalisatie van het hoger onderwijs. Onderzoek van het Nuffic laat zien dat Nederlandse studenten vaker de grens over gaan en dat omgekeerd buitenlandse studenten vaker voor een studie in Nederland kiezen.<sup>68</sup> Studenten uit andere EU-landen tellen in Nederland mee in de bekostiging en instellingen hebben dus door de internationalisatie een extra prikkel om ook op het internationale vlak de concurrentie aan te gaan. In de tweede plaats speelt de voorgenomen wijziging van de bekostigingssystematiek een rol. Deze wordt in de plannen van het kabinet voor 80% studentgerelateerd wat het belang voor de instellingen van het aantrekken en vasthouden van studenten verder vergroot. Dit zijn extra prikkels voor concurrentie binnen het bekostigingsbestel die de kans vergroten dat het hoger onderwijs binnen de reikwijdte van de Mededingingswet gaat vallen.

Eventuele aanpassingen binnen het dit bestel zoals de introductie van collegegelddifferentiatie kunnen hier nog aan bijdragen. Afhankelijk van de vormgeving betekent collegegelddifferentiatie een vorm van prijsconcurrentie. Dit speelt bijvoorbeeld als instellingen geheel vrij zouden zijn om de tarieven voor hun dienstverlening te bepalen. Er zijn echter ook meer gereguleerde modellen mogelijk, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen door de overheid bepaalde tariefklassen voor het collegegeld. In dit laatste geval is het minder duidelijk of de commerciële speelruimte ook daadwerkelijk toeneemt. Dit zijn overwegingen die bij de besluitvorming over maatregelen in de nulvariant een rol spelen.

De tweede mogelijkheid waarbij een *deel* van het hoger onderwijs onder de reikwijdte van de Mededingingswet komt te vallen, kan een rol spelen bij scenario's die de bekostiging voor een deel openstellen voor toetreding van de huidige niet-bekostigde instellingen. Dit kan dus het geval zijn bij het masterscenario of het deelscenario gericht op knelpunten. De mogelijkheid van een tweedeling bij de toepasselijkheid van het mededingingsrecht op het hoger onderwijs komt voort uit het functionele ondernemingsbegrip. Een eenheid is alleen onderneming voor zover er economische activiteiten worden verricht. Dit betekent dat de niet-economische activiteiten van de eenheid buiten de reikwijdte van de mededingingsregels blijven, ook al vinden de economische en niet-economische activiteiten binnen de muren van de zelfde instelling plaats. De NMa volgde deze lijn in de genoemde zaak 2760. De hogescholen betrokken bij deze zaak verrichtten naast bekostigd onderwijs tal van economische activiteiten, zoals het geven van cursussen, trainingen en post-hbo-opleidingen, de exploitatie van gebouw, verhuur van ruimtes, optreden als assurantietussenpersoon en uitzendbureau. Dit zijn typische economische activiteiten. Volgens de NMa waren de hogescholen alleen ondernemingen in de zin van de Mededingingswet voor zover het deze activiteiten betrof (punt 53 van het besluit). Voor de overige niet-economische activiteiten – in dit geval bekostigd onderwijs – bleef de Mededingingswet dus buiten toepassing. Het is denkbaar dat een zelfde lijn wordt gevolgd bij een duidelijke knip in het bekostigingsmodel waarbij de ruimte voor concurrentie binnen het bestel niet noemenswaardig toeneemt, maar in het opengestelde deel van de hoger onderwijsmarkt wel.

Ten slotte bestaat de mogelijkheid dat de interne en externe dynamiek in het nieuwe bekostigingsmodel zodanig zijn dat heel het hoger onderwijs als een economische activiteit moet

---

<sup>68</sup> Zie: Nuffic (2008), pp. 46-47.



worden beoordeeld. Het gevolg hiervan is dat de Mededingingswet van toepassing wordt op het hoger onderwijs. Dit is geen breekijzer om het onderwijs gedwongen onder concurrentie te stellen, zoals soms gedacht wordt. De toepasselijkheid van het mededingingsrecht betekent in feite een vorm van gedragsregulering. Instellingen krijgen te maken met het kartelverbod (art. 6 Mw) en het verbod op misbruik van een economische machtspositie (art. 24 Mw). Ook zullen concentraties conform art. 34 Mw getoetst moeten worden op hun mogelijke mededingingsbeperkende gevolgen. Ook worden er op grond van art. 25b Mw regels gesteld aan de inrichting van de administratie. Het gaat hier om regels die ervoor moeten zorgen dat de baten en lasten van verschillende activiteiten gescheiden worden geadministreerd en dat alle lasten en baten, “op grond van consequent toegepaste en objectief te rechtvaardigen beginselen inzake kostprijsadministratie”, correct worden toegerekend.<sup>69</sup>

### 8.3 De impact van de staatssteunregels

Bij toepasselijkheid van het mededingingsrecht gelden ook de staatssteunregels van het EG-verdrag. Wat betekent de toepassing van deze regels op het hoger onderwijs? Over deze vraag bestaat de nodige onduidelijkheid. Het staatssteunregime wordt vaak met de nodige scepsis bekeken vanwege de inmenging van een buitenlandse overheid (de Europese Commissie) in zaken die de besteding van nationale belastingmiddelen betreffen. Dit zou ook kunnen gelden voor een opener bestel als de Europese Commissie op grond van de staatssteunregels de bekostigingsvoorwaarden voor het Nederlandse hoger onderwijs gaat bepalen. Dit rapport probeert op dit punt duidelijkheid te bieden.

Staatssteun kan volgens art. 87 EG-Verdrag strijdig zijn met de gemeenschappelijke markt als de steun:

- met staatsmiddelen wordt bekostigd;
- voordeel oplevert voor de onderneming, en
- alleen ten gunste komt aan deze onderneming;
- de mededinging verstoort en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Voldoet een maatregel aan deze condities dan moet de maatregel voor implementatie worden voorgelegd aan de Europese Commissie (art. 88 EG-Verdrag).

Een belangrijke voorwaarde in dit rijtje is de eis dat de steun de onderneming ‘voordeel’ oplevert. Hoe beoordeelt de Commissie of de rechter of sprake is van dergelijk voordeel?

Voor het hoger onderwijs is van belang dat geen sprake is van voordeel indien de steun de compensatie vormt voor het verrichten van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). De steun vormt in deze zienswijze de prijs die de overheid betaalt voor de delegatie en uitvoering van wat in essentie als een overheidstaak wordt beschouwd. Dit is de aanvliegroute om de gevolgen van het staatssteunregime voor het hoger onderwijs te bepalen. Het HvJEG heeft namelijk in het Altmark-arrest de voorwaarden gespecificeerd waaronder de genoemde

<sup>69</sup> Er gelden verschillende uitzonderingen bij de toepasselijkheid van art. 25b Mw zoals een omzetrempel van 40 miljoen euro op jaarbasis en indien de rijksbijdrage is verstrekt via een “open, doorzichtige en niet-discriminerende procedure”. Zie art. 25c Mw.

compensatie voor DAEBs niet als staatssteun wordt beoordeeld. Dit zijn de volgende vier cumulatieve voorwaarden:<sup>70</sup>

1. de begunstigde dient daadwerkelijk belast te zijn met een dienst van algemeen economisch belang en die dienst moet duidelijk omschreven zijn;
2. bij de berekening van de compensatie dient volledige objectiviteit en transparantie in acht te worden genomen (zogenoemde ‘ex ante parameters’);
3. er mag geen sprake zijn van overcompensatie;
4. wanneer geen openbare aanbestedingsprocedure is gevolgd, dient de compensatie op de kosten van een gemiddeld goed beheerde onderneming te worden gebaseerd.

De effecten van deze voorwaarden kunnen voelbaar zijn op twee terreinen. In de *eerste plaats*, kan het staatssteunregime de hoger onderwijsinstellingen verplichten een administratieve scheiding aan te brengen conform de eisen van art. 25b Mw, zoals die hierboven zijn besproken. De reden hiervoor ligt bij de bepaling of de rijksbijdrage overcompensatie vormt. Dit is het geval als de steun meer bedraagt dan de netto kosten die verband houden met de uitvoering van een DAEB. Inzicht in deze kosten brengt met zich mee dat een administratieve scheiding wordt gemaakt tussen de vaste en variabele kosten die gemoeid zijn met enerzijds het bekostigde hoger onderwijs en anderzijds de andere economische activiteiten van deze instelling. Dit kan extra administratieve lasten met zich mee brengen voor de instellingen, en ontnemt ze strikt genomen de mogelijkheid tot kruissubsidie van bekostigd onderwijs naar andere economische activiteiten.

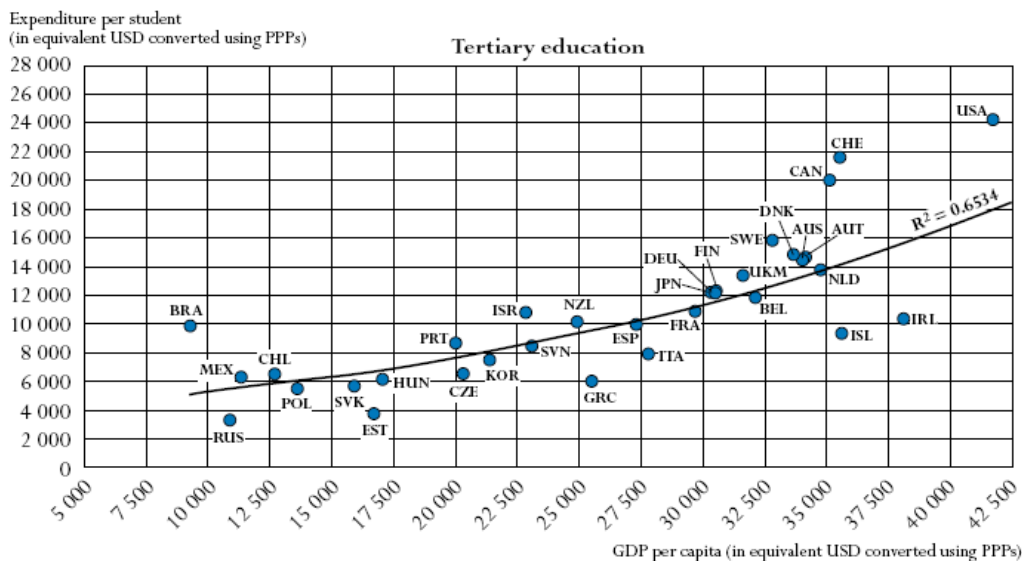
Het *tweede effect* heeft betrekking op de vormgeving van de rijkssubsidie voor bekostigd hoger onderwijs. Volgens de Altmark-criteria zou voor de toekenning van de subsidie een openbare aanbestedingsprocedure gevolgd moeten worden. Dit geldt niet alleen voor nieuwe toetreders, maar ook voor de bestaande aanbieders en zou dus een belangrijke aanpassing van de huidige bekostigingssystematiek vergen. De vraag is of het zo ver komt. Als geen openbare aanbestedingsprocedure is gevolgd, dan moet het subsidiebedrag gebaseerd worden op de kosten van een gemiddeld goed beheerde onderneming, op een efficiënte *benchmark* met andere woorden. De impact van de Altmark-criteria hangen dan af van hoe ‘streng’ deze benchmark is.

Een indruk hiervan kan worden verkregen door te kijken naar internationale vergelijkingen van de relatieve uitgaven voor hoger onderwijs. Deze uitgaven per student liggen voor Nederland iets boven het OESO-gemiddelde. Maar bij de interpretatie van die uitgaven moet rekening worden gehouden met de relatieve welvaart van een land. Rijkere landen investeren relatief meer in onderwijs dan de armere landen. Uit figuur 8.1 blijkt dat Nederland qua investeringen per student precies op het niveau zit dat verwacht mag worden van een relatief rijk land. De vraag is natuurlijk of deze middelen efficiënt worden besteed. Helaas ontbreken data over de output van het hoger onderwijs die een dergelijke berekening mogelijk maken. Op basis van de macrogegevens van alleen de uitgaven lijkt het Nederlandse hoger onderwijs gemiddeld genomen redelijk efficiënt.

---

<sup>70</sup> De voorwaarden van dit arrest zijn vervolgens uitgewerkt in een beschikking van de Europese Commissie (PbEG 2005, L312/67) en een communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (PbEG 2005, C297/4).

Figuur 8.1 Relatieve kosten per student in het hoger onderwijs, 2005



Bron: OESO (2008), p. 212.

De toepasselijkheid van het staatssteunregime kan overigens ook op een positieve manier worden benut voor hervorming van de bekostigingsregels. De gemiddeld goed beheerde onderneming kan bijvoorbeeld in de bekostiging worden gebruikt als een *benchmark* waarop instellingen worden afgerekend. Dit heeft twee voordelen. In de eerste plaats worden zo prikkels in de bekostiging opgenomen om aan de criteria van het Altmark-arrest te voldoen, maar belangrijker is dat, in de tweede plaats, instellingen een financiële prikkel krijgen om efficiëntieverbeteringen door te voeren. Dit werkt twee kanten op. Instellingen die beter presteren dan de *benchmark* kunnen de efficiëntiewinst behouden; dit is ook niet in strijd met de Altmark-criteria. Instellingen die slechter presteren dan de benchmark krijgen impliciet een boete, omdat eventuele verliezen niet gecompenseerd mogen worden. Het gevolg is met andere woorden een vorm van maatstafconcurrentie die bevorderend kan werken op de interne dynamiek van het hoger onderwijs.

Ten slotte moet de betekenis van het staatssteunkader in acht worden genomen. Als voldaan is aan de Altmark-criteria dan zal de bekostiging voor het hoger onderwijs niet als staatssteun gelden. Als niet aan de criteria is voldaan, dan is niet per definitie sprake van verboden staatssteun. Hiervoor zal het effect op de mededinging bekeken moeten worden net als de mogelijkheid van belemmeringen voor het handelsverkeer.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> De criteria hiervoor staan in de eerder genoemde beschikking en kaderregeling van de Commissie.

De tabel vat de conclusies over de toepasselijkheid van de mededingingsregels op de scenario's samen.

*Gevolgen voor de scenario's*

Scenario	Betekenis analyse mededingingsbeleid
Nulscenario	Hoger onderwijs kan door autonome ontwikkeling onder de Mededingingswet komen te vallen. Bij wijzigingen van het bestel ter vergroting van de interne dynamiek, neemt deze kans toe. Toepasselijkheid van de Mw betekent handhaving kartelverbod, verbod op misbruik van een economische machtspositie en concentratietoezicht.
Deelscenario	Hoger onderwijs kan door autonome ontwikkeling onder de Mededingingswet komen te vallen. Bij opener bestel in deelscenario neemt deze kans toe. Het deel dat onder het opener bestel valt, geldt vrijwel zeker als economische activiteit.
Masterscenario	Hoger onderwijs kan door autonome ontwikkeling onder de Mededingingswet komen te vallen. Bij opener bestel in masterscenario neemt deze kans toe. Het deel dat onder het opener bestel valt, geldt vrijwel zeker als economische activiteit.
100%-scenario	Hoger onderwijs kan door autonome ontwikkeling onder de Mededingingswet komen te vallen. Bij opener bestel in 100%-variant zal dit vrijwel zeker het geval zijn.
Leven lang leren	Postinitieel onderwijs geldt al als economische activiteit waar de Mededingingswet op van toepassing is. Invoering van een opener bestel voor dit segment verandert dit oordeel niet. Voor het initiële deel van het hoger onderwijs geldt dat de autonome ontwikkeling toepassing van de Mededingingswet waarschijnlijker maakt.

## 9 Conclusie

### *Noodzaak van institutionele hervorming*

Er bestaat veel verwarring over de vraag of een open bestel voor het hoger onderwijs moet worden ingevoerd. Dit rapport beoogt de discussie over dit thema scherper te richten op de randvoorwaarden waaronder onderwijsinstellingen publieke bekostiging kunnen ontvangen. De vraagstelling van dit rapport spreekt daarom van een opener bestel om aan te geven dat ook het huidige bestel ruimte biedt voor instellingen om met elkaar in concurrentie te treden. Dit uit zich in wat de interne en externe dynamiek van het hoger onderwijs is genoemd.

Het opener bestel richt zich primair op de externe dynamiek en gaat dus in essentie over de vraag onder welke voorwaarden instellingen in aanmerking komen voor publieke bekostiging. Een hoofdconclusie van dit rapport is dat er belangrijke redenen zijn om de regulering van deze externe dynamiek periodiek te herijken. De dijk – het strikte onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen, staat onder druk. Dit heeft te maken met een ontwikkeling waarbij bekostigde instellingen steeds meer vrijheden krijgen om aan de andere kant van de dijk actief te worden. Dit maakt het vanuit bestuurlijk oogpunt wenselijk om te bekijken onder welke voorwaarden het verkeer de andere kant op gereguleerd kan worden. Een opener bestel lijkt, met andere woorden, onontkoombaar.

Deze conclusie heeft mede te maken met de functie van de dijk. Het doel van de WHW is mede om via de bekostigingsregels de publieke belangen van het hoger onderwijs te bevorderen; het is een publieke belangen dijk. Maar hoe zinvol is deze aanpak als het onderscheid tussen publieke en private belangen in het hoger onderwijs steeds diffuser wordt? Dit is een ontwikkeling die enerzijds gestimuleerd wordt door de invoering van de bachelor-/masterstructuur en anderzijds door het toenemende belang voor werknemers en werkzoekenden om zich een leven lang te laten scholen. De dijk moet verplaatst worden, maar door het vervagen van de grens voor het publieke domein is het niet duidelijk waar de nieuwe dijk moet komen te liggen.

### *Voorkeursvolgorde van de scenario's*

De scenario's die in dit rapport zijn besproken proberen een antwoord op deze vraag te geven. Het voorkeursscenario is de aanpak gericht op een leven lang leren. Een van de centrale vragen voor dit rapport is of een opener bestel meerwaarde kan hebben voor een leven lang leren. De uitkomst van ons onderzoek is dat dit onder bepaalde voorwaarden het geval is. Het scenario leven lang leren kent positieve economische effecten, omdat het oplossing biedt voor de bestaande ongelijke behandeling van bekostigde en niet-bekostigde instellingen in de scholingsmarkt. Bij de scholing van werknemers en werkzoekenden in de vorm van deeltijd- en duale opleidingen in het hoger onderwijs hebben de bekostigde instellingen een marktaandeel van 23%. Het gaat hier om ruim 47.000 studenten waarvoor de bekostigde instellingen een rijksbijdrage krijgen, die de niet-bekostigde concurrenten moeten missen. Door deze scheiding weg te halen en de vrijkomende middelen te gebruiken voor de vormgeving van een tweede leerweg kan de kosten- en allocatieve efficiëntie van dit deel van de scholingsmarkt verbeteren. Dit effect kan nog versterkt worden door via publiekprivate samenwerking nieuwe en innovatieve opleidingen te realiseren, die beter anticiperen op veranderingen in de scholingsvraag dan het 'oude' aanbod.

Het *next best* scenario betreft het opener maken van het bekostigingsmodel voor de masteropleidingen, waarbij de ‘research masters’ buiten beschouwing blijft. Dit scenario speelt in op de vervaging van het onderscheid tussen initieel en postinitieel hoger onderwijs. Dit is naar het oordeel van dit rapport een ontwikkeling die uiteindelijk gevolgen heeft voor de plaatsing van de waterscheiding tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Dit onderscheid is een waarborg voor de publieke belangen in het hoger onderwijs, zoals de toegankelijkheid en de kwaliteit. Deze belangen moeten tot en met de bacheloropleiding worden gewaarborgd en vragen dus handhaving van het bekostigingsmodel voor dit segment van het hoger onderwijs. Het mastersegment is gebaat bij meer differentiatie in het aanbod in combinatie met een grotere nadruk op excellentie. Dit aanbod staat in veel gevallen dicht bij de arbeidsmarkt en kan dus door de overheid via een ander bekostigingsmodel worden gereguleerd. De private opbrengsten van dit type opleidingen voor de student rechtvaardigen een grotere eigen bijdrage. De rijksbijdrage zou in dit scenario niet via de instellingen, maar volledig via de onderwijsdeelnemers moeten lopen. Hiermee wordt *de facto* een opener bestel voor de masteropleiding gerealiseerd. Dit rapport beveelt aan om de vraaggestuurde rijksbijdrage vorm te geven als beurzen – gericht op getalenteerde studenten ter bevordering van de excellentie – en leenfaciliteiten. De interne dynamiek kan in dit scenario een impuls krijgen door selectie aan de poort en collegegelddifferentiatie toe te staan.

Dit deelscenario kan mogelijk worden uitgebreid door het opener bestel ook te richten op specifieke knelpunten in het onderwijsaanbod. De eerste resultaten van de experimenten wijzen uit dat een opener bestel specifieke doelgroepen gericht bij het onderwijs kan betrekken. De effecten in termen van onderwijsprestaties en arbeidsmarktkansen zullen echter pas in een later stadium van de experimenten kunnen worden onderzocht. Dan zal blijken of de knelpuntenvariant een haalbaar scenario voor een opener bestel is.

#### *Overwegingen bij de voorkeursvolgorde*

Bij het vaststellen van deze voorkeursvolgorde is rekening gehouden met de verwachte effecten op de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het hoger onderwijs, alsmede met de budgettaire gevolgen. De precieze omvang van deze effecten kan door het ontbreken van empirisch onderzoek niet zuiver worden geschat. Daarom is gekeken naar de vergelijking van de verwachte *relatieve* effecten van de scenario's ten opzichte van elkaar. Deze aanpak heeft tot gevolg dat het voorkeursscenario vanwege zijn reikwijdte naar alle verwachting het grootste effect heeft op de doelmatigheid en kwaliteit. Het segment voor deeltijd- en duale opleidingen is omvangrijker dan de deelname aan de hbo- en wo-masters. Hier staat tegenover dat er onzekere budgettaire effecten zijn. Vooral het voorkeursscenario gericht op een leven lang leren kent het risico van een olopemd budgettair beslag als de maatregel ook daadwerkelijk leidt tot een sterke stijging van de deelname. Dit zal gevolgd worden door de roep om uitbreiding van de overheidssubsidie voor een leven lang leren.

In het scenario voor de masteropleidingen is het risico van een olopemd financieel beslag veel kleiner, omdat de ontwikkeling van de studentenpopulatie in dit onderwijssegment beter kan worden ingeschat. Dit maakt de financiering via een vraaggerichte subsidie beter beheersbaar. Bovendien zou de nadruk juist moeten liggen op het verhogen van de eigen bijdrage in verband met de verwachte persoonlijke opbrengsten. Het budgettaire effect zou dus voor dit scenario pleiten wanneer we het vergelijken met het scenario gericht op een leven lang leren.

De reden om toch de voorkeur te geven aan dit laatste scenario heeft betrekking op de onzekerheid rondom het effect van het masterscenario op de gewenste differentiatie en kwaliteitsimpuls (excellentie) voor de masteropleidingen. Zal een opener bestel daadwerkelijk leiden tot een toestroom van nieuwe excellente aanbieders uit binnen- en buitenland? De commissie heeft voor dit onderzoek laten uitzoeken of buitenlandse aanbieders geïnteresseerd zouden zijn om bij een opener bestel de Nederlandse markt te betreden. De uitkomst van dit onderzoek is dat dat waarschijnlijk niet het geval is. De aanbieders die zich actief bewegen op de transnationale markt voor hoger onderwijs bieden vooral bacheloropleidingen aan op terreinen waarvoor brede belangstelling uit het bedrijfsleven bestaat, zoals business administration en ICT. Dit zijn niet de terreinen die voor de kwaliteitsimpuls in het hoger onderwijs moeten zorgen. De beperkte afzetmarkt, de relatief hoge kosten van toetreding, bijvoorbeeld voor accreditatie, en de onzekerheid over de toekomstige koers van overheidsbeleid (blijft de overheid achter het opener bestel staan?), maken het onwaarschijnlijk dat Harvard en vergelijkbare instellingen de stap naar de Nederlandse markt zullen zetten.

Dit betekent dat de kwaliteitsimpuls vooral via de interne dynamiek tot stand moet komen. Dit legt de nadruk op instrumenten die deze dynamiek kunnen bevorderen, zoals selectie aan de poort en collegegelddifferentiatie. Dit zijn echter instrumenten die ook binnen het huidige bekostigingsmodel kunnen worden ingezet.

Bij het 100%-scenario kan een onderscheid worden gemaakt tussen een variant zonder en met waarborgen zoals het wettelijke collegegeld en de macrodoelmatigheidstoets. Een variant waarbij deze waarborgen blijven bestaan kan een antwoord zijn op de bestuurlijke noodzaak om het strikte onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen in de WHW op te heffen. De economische effecten van deze variant zullen worden geremd door het blijven bestaan van de waarborgen, maar in juridische zin zal voor de mogelijkheid tot publieke bekostiging een level playing field gelden.

Een 100%-scenario waarbij waarborgen zoals het wettelijke collegegeld en de macrodoelmatigheidstoets worden losgelaten, is een scenario met een geringe haalbaarheid. Dit oordeel heeft te maken met de onzekere effecten van dit scenario. Hierboven is opgemerkt dat de wetenschappelijke kennis over de economische effecten van een opener bestel erg beperkt is. De invoering van een opener bestel via een 100%-scenario wordt daarmee een riskante onderneming met potentieel aanzienlijke negatieve effecten. Hierbij kan lering worden getrokken uit de evaluatie van eerdere marktwerkingsoperaties door het ministerie van Economische Zaken. Het is opmerkelijk dat bij verschillende dossiers zelfs *na* invoering van een liberalisering of een andere vorm van marktwerking, weinig empirische kennis is vergaard over de effecten van de herregulering. Dit verklaart mede de huidige politieke onzekerheid bij orderingsvraagstukken die 'meer marktwerking' lijken te suggereren.

Terugdraaien van liberalisering of privatisering brengt veel maatschappelijke kosten met zich mee in de vorm van sociale onrust en economische schade. Dit is een uitkomst die moet worden vermeden door *vooraf* voldoende kennis op te bouwen over de effecten van de herregulering en bij de uitvoering voldoende waarborgen in te bouwen voor een zorgvuldige implementatie, bijvoorbeeld door stapsgewijze invoering met go/no-go momenten en periodieke evaluaties. Voor de effecten van een opener bestel is deze kennis nog onvoldoende aanwezig. De commissie

vindt het daarom belangrijk dat de huidige experimenten worden afgerond om in 2015 conclusies over de effecten te kunnen trekken. In aanvulling hierop zou het kabinet publieke kennisinstellingen zoals het CPB of het SCP kunnen vragen om gericht onderzoek te doen naar de effecten van een opener bestel in het hoger onderwijs. Zijn de effecten theoretisch voldoende onderbouwd? Is empirische onderbouwing van de effecten op basis van buitenlands onderzoek voldoende toepasbaar in de Nederlandse context? Dit zijn vragen die op basis van eerder onderzoek onvoldoende kunnen worden beantwoord.

#### *Randvoorwaarden*

Voorop het vlak van de bekostiging zal een opener bestel de nodige gevolgen hebben en zijn met andere woorden randvoorwaarden nodig voor een haalbaar scenario. Beide voorkeursscenario's plaatsen in feite een knip in het bekostigingsmodel waarbij de bekostiging voor specifieke doelgroepen niet langer via de instellingen zal lopen. Deze wijziging kan dus ook worden gezien als een partiële invoering van vraaggestuurde financiering. Deze vraaggestuurde financiering zal qua vormgeving aan bepaalde randvoorwaarden moeten voldoen. Daarnaast speelt de vraag wat de wijziging betekent voor de macrobeheersing van de overheidsuitgaven.

Vraaggestuurde financiering voor bevordering van een leven lang leren via het hoger onderwijs vraagt de invoering van een voucher of leerrecht waarmee werknemers scholing kunnen financieren. Dit sluit aan bij een eerder pleidooi van de Sociaal-Economisch Raad voor een individuele scholingsfaciliteit. Voor de vormgeving hiervan zijn verschillende modaliteiten denkbaar. De voucher kan bijvoorbeeld in natura worden genoten door hem bij de onderwijsinstellingen in te wisselen voor onderwijstijd. De onderwijsdeelnemer moet in deze opzet bij aanmelding voldoen aan de gebruikelijke toelatingseisen voor het hoger onderwijs. De voucher betekent vervolgens dat de onderwijsinstelling voor deze deelnemer een rijksbijdrage krijgt. Een andere mogelijkheid is de invoering van een individuele leerrekening voor werknemers waarop gespaard kan worden voor de bekostiging van scholingsactiviteiten. De Commissie Arbeidsparticipatie (Bakker) heeft een werkbudget voorgesteld met deze functie.<sup>72</sup> In beide gevallen moet de voucher of het leerrecht inzetbaar zijn bij zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen.

Een knelpunt is de invoering van zo'n recht of rekening voor alle 7,7 miljoen werknemers en werkzoekenden in Nederland. Dit advies betreft de invoering van een opener bestel voor het *hoger onderwijs*, wat de kring van begunstigden dus beperkt. Dit zou pleiten voor een voucher in natura, omdat de beperking van de werkingssfeer tot het hoger onderwijs bij invoering van een individuele leerrekening niet is te verdedigen. Dit zou een aanpak vergen waarbij scholing op alle onderwijsniveaus wordt gestimuleerd en waarvoor het budget dus ook vele malen groter zou moeten zijn.

Bij het scenario voor de mastersopleidingen spelen deze problemen in mindere mate, mede omdat de doelgroep veel minder omvangrijk is. Vraagsturing kan hier worden vormgegeven via een beurzenstelsel of een leenfaciliteit. De beheersbaarheid van de macro-uitgaven kan worden gecontroleerd door de eigen bijdrage van studenten uit te breiden en de groei van de uitgaven te

---

<sup>72</sup> Zie: Commissie Arbeidsparticipatie (2008), p. 77. De financiering van dit budget is in de plannen van de commissie tripartiet, dus door werkgevers, werknemers en de overheid.



baseren op de geprognosticeerde instroom op mastersniveau. De macrodoelmatigheidstoets kan dus worden afgeschaft voor dit segment van het hoger onderwijs.

Andere randvoorwaarden voor een opener bestel in deze scenario's liggen op het terrein van het mededingingsbeleid. Dit is een van factoren die in de visie van dit rapport verantwoordelijk is voor het ondergraven van de dijk tussen bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs. De interne dynamiek in het hoger onderwijs veroorzaakt veranderingen in het veld waarbij het voor mededingingsautoriteiten steeds moeilijker wordt om bekostigd hoger onderwijs juridisch gezien als niet-economische activiteit te behandelen. Dit is een ontwikkeling die ook plaatsvindt in andere sectoren zoals de gezondheidszorg, waarbij dienstverlening met een publiek belang en publieke waarborgen verzorgd wordt door autonome instellingen, die met elkaar in concurrentie treden.

De vraag is wat de gevolgen zijn van het toepasselijk worden van de mededingingsregels op het hoger onderwijs. Voor dit rapport is het van belang dat deze ontwikkeling ook zal plaatsvinden als het huidige bestel *niet* wordt geopend en het onderscheid tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen dus blijft bestaan. De vormgeving van een opener bestel is volgens dit rapport een kans om met regelgeving en toezicht te anticiperen op deze verandering. Het van toepassing worden van het mededingingsrecht betekent niet dat het onderwijs gedwongen wordt geopend voor concurrentie. Het onderwijs geldt in het mededingingsrecht als een dienst van algemeen economisch belang waarvoor een afgezwakte vorm van mededingingstoezicht geldt. De publieke bekostiging zou dus zeker niet als een verboden vorm van staatssteun gelden. Wel kunnen er bepaalde randvoorwaarden aan de wijze van bekostiging worden gesteld. Het opener maken van het bestel via het wijzigen van de bekostigingsregels zou een geschikte manier zijn om hier op voorhand regelgeving voor te ontwerpen.



## Bijlage A Adviesverzoek van de minister



Aan de Commissie experimenten open bestel hoger  
onderwijs  
t.a.v. dr. F. de Vijlder, voorzitter  
Hogeschool van Arnhem en Nijmegen  
Postbus 30011  
6503 HN Nijmegen

Den Haag

Ons kenmerk

HO&S/PROGR/2008/3517

Onderwerp	Bijlage(n)
Onderzoek scenario's open bestel	3

Geachte heer De Vijlder,

In de OESO-review "Thematic review of tertiary education" (maart 2007) is de aanbeveling gedaan om een commissie met deskundigen in te stellen om een voorstel te maken over marktwerking en open bestel in het hoger onderwijs. In de beleidsreactie hierop heb ik aangekondigd om met een aantal externe deskundigen uit te werken wat precies in de Nederlandse context op de middellange termijn onder een open bestel kan worden verstaan, en wat de voor- en nadelen zijn.

Niet alleen in de OESO-review komt het onderwerp open bestel naar voren. Ook bij organisaties van werkgevers en studenten, alsmede bij de aangewezen en commerciële hoger onderwijsinstellingen is een steeds terugkerende belangstelling te constateren. In 2004 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering is verzocht om wetgeving te ontwikkelen die een modern, flexibel en open bestel mogelijk maakt (Kamerstukken II, 2003/04, 29 410, nr. 4). Naar aanleiding van deze motie zijn de experimenten open bestel gestart. Er was veel belangstelling van buiten het bekostigde stelsel voor deelname aan de experimenten, maar de meeste instellingen konden zich niet vinden in de voorwaarden van de regeling (vrijwel alle WHW-eisen). Deze instellingen kennen vaak een andere organisatie en maken mogelijk gebruik van het selecteren van studenten of vragen een ander collegegeld dan het wettelijk collegegeld, wat niet verenigbaar is met de opzet van de experimenten. Wel wilden deze partijen graag de discussie voeren over toetreding omdat zij vinden dat zij een meerwaarde bieden voor het hoger onderwijs.

Gezien deze steeds terugkerende belangstelling voor het open bestel in de politiek en in de maatschappij, en gezien de deskundigheid van de leden van de Commissie experimenten open bestel, verzoek ik, mede namens de minister van Economische Zaken, de commissie om een advies te geven over de mogelijkheden van een open bestel in het Nederlandse hoger onderwijs. Hierin moeten in ieder geval de volgende

aspecten aan bod komen (zie bijlage 1 voor een nadere uitwerking van de onderzoeksvraag):

1. Analyse van de meerwaarde van een open(er) bestel: hoe kan een open(er) bestel een bijdrage leveren aan de doelen van de strategische agenda hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid ("Het Hoogste Goed", november 2007). Welk type aanbod zou een expliciete meerwaarde op het huidige aanbod kunnen zijn?
2. Analyse van de levensvatbare mogelijkheden om een open(er) bestel vorm te geven dat deze meerwaarde oplevert, o.a. ten aanzien van mogelijkheden voor een leven lang leren. Bij de mogelijkheden kan gevarieerd worden met de condities waaraan instellingen moeten voldoen, zoals macrodoelmatigheidstoetsing, al dan niet vaste hoogte collegegeld, selecteren van studenten etc. Ook wordt een inschatting gevraagd van de mogelijke consequenties rondom mededingingsrecht en de EU/WTO/GATT-regels. Andere sectoren, zoals de zorg, en andere landen kunnen hierbij als voorbeeld dienen.
3. Verkenning van de verschillende mogelijkheden voor de financiering van een open bestel.
4. Advies met een deskundig oordeel over welke aanpassingen in de bestaande wet- en regelgeving hiervoor noodzakelijk zijn.
5. Analyse van de positie van belanghebbenden ten aanzien van een open(er) bestel, om inzicht te verkrijgen in welke beleidsmogelijkheden op voldoende draagvlak kunnen rekenen.

Om tot dit advies te komen kan de commissie met één of enkele deskundigen worden uitgebreid en kan vanuit OCW/EZ verdere ondersteuning worden geboden. Dit advies ontvang ik graag uiterlijk 1 augustus 2008.

Bij deze brief treft u achtergrondinformatie aan ter verheldering en aanscherping van de adviesvraag, die behulpzaam kan zijn bij het opstellen van uw advies.

Graag verneem ik uiterlijk 15 maart 2008 van u of de Commissie experimenten open bestel hoger onderwijs bereid is dit advies op te stellen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ronald H.A. Plasterk

Bijlagen:

1. notitie OCW/EZ "Onderzoek naar de meerwaarde van een open bestel";
2. aansluiting bij de strategische agenda hoger onderwijs "Het Hoogste Goed" (november 2007);

3. de onderzoeksvragen in relatie tot enkele rapporten over open bestel (CPB, IBO en Onderwijsraad).





## Bijlage B Samenstelling Commissie Experimenten Open Bestel

Leden:

Dr. F. de Vijlder (voorzitter)

Prof. Dr. E. van Damme

Prof. Dr. M. van der Wende

Prof. Dr. M. van Twist

Mw. Y. Bernardt (ambtelijk secretaris)



## Bijlage C Kenmerken van het hoger onderwijs

Het hoger onderwijs in Nederland kent een zogenaamd binair stelsel. Hiermee wordt het onderscheid tussen HBO en WO bedoeld. Voor dit rapport is vooral het onderscheid tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs van belang. Bekostigde instellingen ontvangen publieke financiering. Daarnaast onderscheidt de WHW aangewezen instellingen (art. 1.11). Deze instellingen ontvangen geen overheidsfinanciering, maar een opleiding aan een aangewezen instelling kan door de student worden afgerond met de graad Bachelor of Master.<sup>73</sup> De aangewezen instellingen moeten voldoen aan de in de WHW gestelde eisen op het terrein van kwaliteitszorg, opleiding en examens (art. 1.12). Ook moeten de opleidingen van deze instellingen zijn geaccrediteerd. Belangrijk is dat het niet-bekostigd onderwijs zelf de prijs voor zijn onderwijsaanbod kan bepalen. Een derde categorie in het Nederlandse onderwijs wordt gevormd door instellingen die niet aan deze eisen voldoen; ze zijn niet aangewezen voor een wettelijk erkend diplomatraject en ontvangen geen financiering van de overheid. Dit zijn instellingen die opleidingen verzorgen voor bijvoorbeeld een branchecertificaten. Aangezien het opleidingsniveau van dit type opleidingen lastig is te vergelijken (is dit hoger onderwijs?) blijft deze categorie verder buiten beschouwing.

**Tabel C.1 Kengetallen van het particuliere onderwijs in Nederland**

Totaal aantal particuliere onderwijsinstellingen	7818
Waarvan HBO	27
Aantal cursisten in diplomagericht traject MBO, HBO, WO en AVO	230.000
Aantal deelnemers particulier deeltijd HBO	170.000
Waarvan ingeschreven voor volledig diplomagericht traject	70.000

Bron: PAEPON en ministerie van OCW (2007a), p. 44.

Er zijn op dit moment in het WO 13 bekostigde instellingen (exclusief de Open Universiteit) en 9 aangewezen instellingen. In het HBO opereren 52 bekostigde instellingen en 62 aangewezen instellingen. In het bekostigd HBO is het aantal instellingen door fusies en overnames de afgelopen jaren flink afgenomen. Het totaal aantal studenten dat stond ingeschreven in het bekostigd hoger onderwijs bedroeg in 2006/2007 574.100. Hiervan namen 366.400 deel aan het HBO en 207.700 in het WO. (alle cijfers: Statline). De gegevens over de deelname aan het onderwijs van de aangewezen instellingen is minder eenduidig. OESO (2007, p. 9) noemt een aantal van 60-70.000 studenten voor HBO en WO samen. Maar de belangenvereniging voor het particuliere onderwijs PAEPON noemt andere cijfers (zie tabel C.1).

<sup>73</sup> Opleidingen die recht geven op wettelijk erkende diploma's worden vastgelegd in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) dat door de IB-Groep wordt beheerd. Nieuwe opleidingen kunnen pas vastgelegd worden nadat ze geaccrediteerd zijn en –bij bekostigde opleidingen– de doelmatigheidstoets hebben doorstaan. De accreditatie van opleidingen gebeurt door het Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). Voor de student is van belang dat deelname aan een opleiding voor een wettelijk erkend diploma recht geeft op studiefinanciering.

Daarnaast zijn er inhoudelijke verschillen tussen het onderwijs van de bekostigde en de aangewezen instellingen.<sup>74</sup> De bekostigde instellingen bieden onderwijs aan in alle CROHO-onderdelen. Bij de aangewezen instellingen ligt voor het HBO het accent sterk bij het economie onderwijs en in iets mindere mate bij de CROHO-onderdelen onderwijs en techniek. In het bekostigd hoger onderwijs wordt onderwijs veelal voltijds aangeboden (vooral HBO), terwijl het niet-bekostigd onderwijs meer deeltijdopleidingen aanbiedt. Een ander onderscheid is dat het niet-bekostigd onderwijs zich sterker richt op maatwerkonderwijs (vaak meer individueel gericht) en vooral volwassenen (> 26 jaar) en deelnemers uit de arbeidsmarkt trekt. Het onderwijs van bekostigde instellingen is vaak meer gericht op grote groepen en trekt vooral doorstromers uit havo, vwo en mbo.

### Deelname aan het hoger onderwijs

Het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs presteert internationaal gezien redelijk goed. 30 procent van de bevolking tussen 25-64 jaar bezit een opleiding op tertiair niveau.<sup>75</sup> Dit percentage ligt boven het EU- en het OESO-gemiddelde en is te vergelijken met het niveau in landen als Zweden en Engeland. Landen als de Denemarken (35%), Finland (36%), VS (39%), Japan (40%) en Canada (46%) scoren echter duidelijk hoger.

De deelnamepercentages in het hoger onderwijs zijn in Nederland gemiddeld voor een West-Europees land. De deelname kent echter wel een belangrijke afwijking in de leeftijd. Nederlandse studenten zijn relatief jong en de deelname aan hoger onderwijs loopt sterk terug na 30 jaar. De OESO concludeert zelfs dat “More than in many other nations, in the Netherlands higher education is seen as the preserve of the young.”<sup>76</sup> Dit heeft gevolgen voor de deelname aan een leven lang leren en de gewenste upgradering van de beroepsbevolking.

Het aandeel van de hoger opgeleiden in de beroepsbevolking heeft sinds 1960 een enorme groei doorgemaakt (figuur C.1). Deze ontwikkeling is tekenend voor de onderwijsrevolutie die ons land in deze periode heeft doorgemaakt. De figuur laat ook zien dat volgens de trendmatige ontwikkeling het doel van 50% hoger opgeleiden in de leeftijdscategorie 25-44 jaar niet automatisch gehaald zal worden. Hiervoor zijn extra inspanningen nodig, bijvoorbeeld gericht op het bevorderen van de doorstroom van mbo naar hbo, het verbeteren van het rendement en het terugdringen van ongediplomeerde uitval en het bevorderen van deelname door werkenden en niet-werkenden.

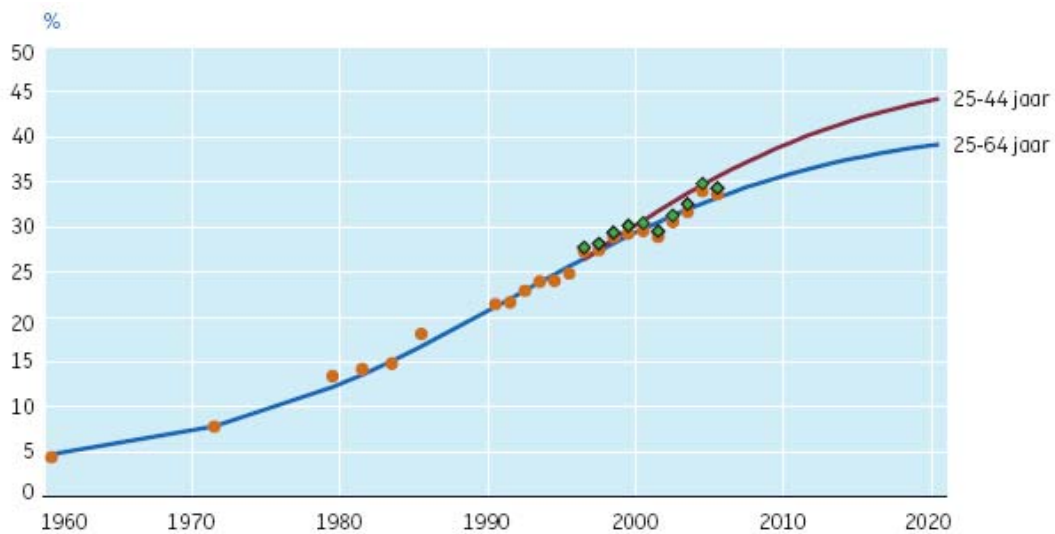
---

<sup>74</sup> Zie: Onderwijsraad (2004a), p. 12.

<sup>75</sup> Zie: OESO (2007a), p. 38.

<sup>76</sup> Zie: OESO (2007), p. 9.

Figuur C.1 Aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking, 1960-2020



Bron: Ministerie van OCW (2007a), p. 48. voor 1960 t/m 1985 zijn de gegevens afkomstig uit de volkstellingen van 1960 en 1971 en uit de steekproefsgewijze arbeidskrachtentellingen van 1979, 1981, 1983 en 1985. Vanaf 1990 zijn de gegevens afkomstig uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB). De getrokken lijnen geven de functies weer waarmee de waargenomen ontwikkelingen kunnen worden beschreven.

## Hoe presteert het hoger onderwijs?

De kwaliteit van het hoger onderwijs kan op basis van verschillende indicatoren worden vastgesteld. Een maatstaf is bijvoorbeeld de toetsing van de kwaliteit op verschillende aspecten door externe deskundigen. Figuur C.2 en C.3 laten deze beoordelingen zien voor respectievelijk het HBO en WO. Bij het HBO zijn deskundigen vooral te spreken over de vormgeving van de inhoud van de studie, domeinspecifieke eisen en de oriëntatie. Het minst positief wordt geoordeeld over onderwijsrendement, kwantiteit van het personeel, het gerealiseerde niveau en beoordeling en toetsing. Bij het WO valt op dat de kwalificatie 'goed' door de deskundigen veel minder wordt gebruikt dan voor het hbo (14% van de scores tegen 38% in het hbo). De meeste scores 'goed' of 'excellent' worden gegeven voor de kwaliteit van het personeel, de studiebegeleiding en het gerealiseerde niveau. De minste scores 'goed' vallen bij het onderwijsrendement, de vormgeving van de inhoud en de oriëntatie.

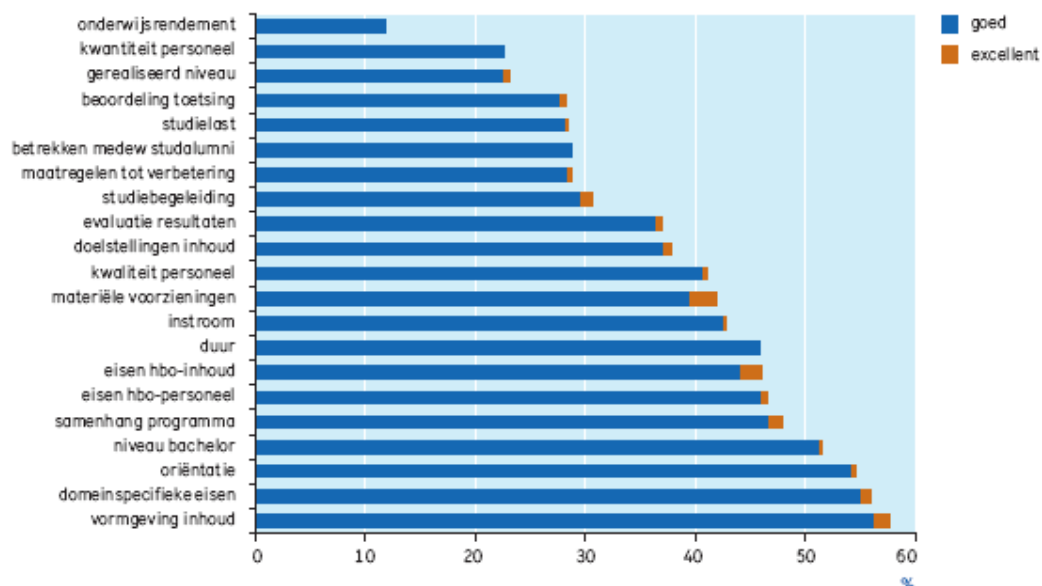
De beoordeling van de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs kan in internationaal perspectief worden geplaatst door bijvoorbeeld te kijken naar de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Hoger opgeleiden in Nederland kennen een duidelijk lager werkloosheidspercentage dan gemiddeld in OESO- en EU-landen.<sup>77</sup> Het werkgelegenheidspercentage van hoger opgeleiden ligt in Nederland iets boven het gemiddelde in de OESO- en EU-landen.<sup>78</sup> Een andere internationale maatstaf is het onderwijsrendement. Voor de internationale vergelijking van het rendement van het hoger onderwijs wordt door de OESO de verhouding tussen de instroom en de gediplomeerde uitstroom gebruikt. Nederland scoort

<sup>77</sup> Dit percentage was in Nederland 2,3% tegen 4,1% gemiddeld in de OESO en 4,4% in de EU-19 (cijfers 2005). Zie: OESO (2007a), p. 134.

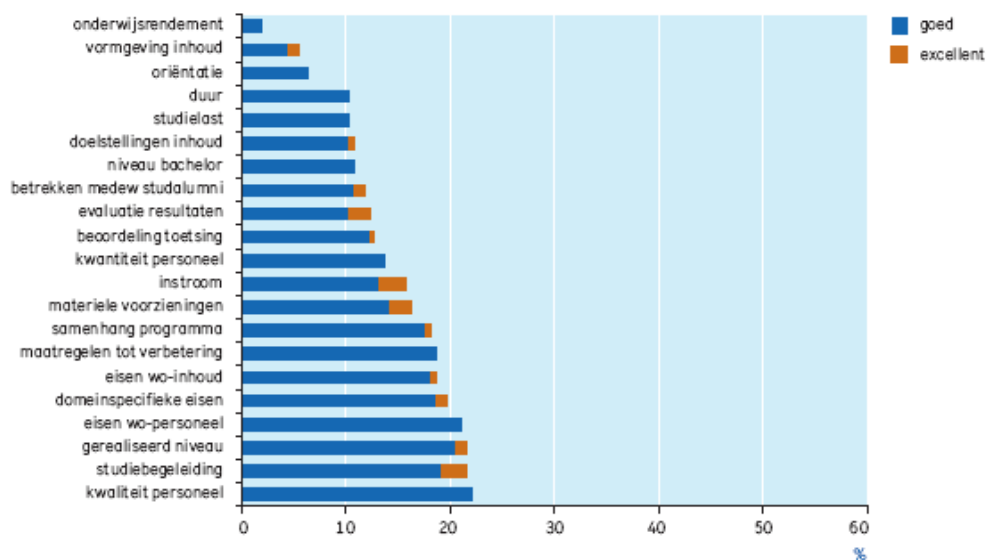
<sup>78</sup> In Nederland was dit percentage in 2005 86%. Het gemiddelde was in zowel de OESO als de EU-19 84%. Zie: *ibid.*, p. 137.

binnen Europa redelijk goed op deze indicator: slechts drie Europese landen scoren hoger: Verenigd Koninkrijk, Griekenland en Ierland.<sup>79</sup>

**Figuur C.2 Waardering van het HBO door externe deskundigen**



**Figuur C.3 Waardering van het WO door externe deskundigen**



Bron: Ministerie van OCW (2007a), pp. 66-67. Voor het HBO is de beoordeling gebaseerd op 425 bacheloropleidingen die in 2007 door NVAO zijn geaccrediteerd. Bij het WO gaat het om 204 WO-bacheloropleidingen.

<sup>79</sup> Zie: Ministerie van OCW (2007a), p. 80.

## Bijlage D Wat zijn de opbrengsten van scholing?

De onzekerheid over de individuele opbrengsten van scholing vragen een nadere verklaring. Deze opbrengst wordt vaak gemeten als de netto contante waarde van de groei van het inkomen als gevolg van scholing. Schattingen van dit private rendement lopen uiteen van 0 tot 30 procent. Hoe kan het dat deze verschillen zo groot zijn? Het probleem is dat scholing voor werknemers vaak wordt genoten in de vorm van een cursus met een beperkte duur (zeg een maand). Toch blijken de effecten hiervan in termen van extra beloning de rendementen van een extra jaar voltijdsonderwijs te overtreffen<sup>80</sup>. Dit is niet zeer waarschijnlijk.

Een probleem van dit soort studies is de richting van de causaliteit tussen scholing en beloning. Ontvangen werknemers een extra beloning omdat scholing hun vaardigheden en daarmee hun productiviteit verhoogt? Of loopt het verband andersom: vaardige en talentvolle werknemers worden door hun werkgever eerder geselecteerd voor een scholingstraject. Er is met andere woorden een endogeniteitsprobleem waarvoor in sommige studies wel en in andere studies niet wordt gecorrigeerd. Deze correctie heeft een sterk effect op de berekening van het mogelijke beloningseffect van scholing en bepaalt dan ook voor een groot deel de sterke verschillen tussen de uitkomsten van de empirische studies.

Een ander probleem is dat de indicator voor scholing tussen studies sterk verschilt. Soms gaat het om bedrijfsgerelateerde scholing of cursussen met een zeer korte duur. Hoe langer de duur van de genoten scholing, hoe groter de kans dat het effect zichtbaar is in het beloningseffect. Tabel D.1 geeft een overzicht van de private rendementen uit verschillende studies waarbij is gekeken naar de mogelijke correctie van het selectiemechanisme en de aard en de duur van de scholing.

De persoonlijke voordelen van scholing slaan overigens niet alleen in loon neer. De positieve effecten van scholing bestaan ook uit een hogere arbeidsparticipatie of een kleinere kans op ontslag. Ook hier biedt de wetenschap geen eenduidige resultaten. Volgens de OESO bestaat er een sterke positieve correlatie tussen scholing en de arbeidsmarktpositie: een stijging van de deelname door volwassenen aan scholing met 10 procent vergroot de kans op participatie met gemiddeld 0,4 procentpunt. Daarnaast verlaagt zo'n stijging de kans op werkloosheid met 0,2 procentpunt<sup>81</sup>. Veel andere studies geven echter aan dat er geen verband is. Zo concludeert het CPB op basis van eigen schattingen met internationale paneldata dat er geen bewijs is voor het veronderstelde positieve effect van postinitieel onderwijs op de werkloosheid<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Voor een overzicht, zie: Leuven, E. (2004).

<sup>81</sup> Zie: OESO (2004), pp. 197-200.

<sup>82</sup> Zie: Suijker, van Opstal, en Verbeet (2007).

Tabel D.1 Beloningseffecten van scholing

Studie	Groep	Belonings effect	Endogeniteit?	Type scholing	Duur scholing
GrootMaassenvdB	Werknemers in loondienst: 43-65 jaar. N=2808	10%	Geen correctie	bedrijfsgerelateerd	?
NelissenVos	Personen 25-64 jaar. N= 20881 (1994-2002)	0-7% (afhankelijk van opleiding)	Correctie	Bedrijfsgerelateerd, SOI-codering (p.23)	onbekend
LeuvenOosterbeek	Personen 16-65 jaar N=77	0%	Correctie		mediaan 50 uur
BoothBryan	Full time employees, 16-65 jaar. N=3333	10%	Geen correctie	werkgerelateerd	< 1 jaar
DeardenReedvReen	Full time employees, 16-65 jaar. N=968	30%	Correctie	werkgerelateerd	Mediaan 2 weken

Bronnen: Groot, W. en H. Maassen van den Brink (1997), Bedrijfsgerelateerde scholing en arbeidsmarktflexibiliteit van oudere werknemers, Amsterdam.

Nelissen, J. en K. de Vos (2006), Werkt scholing? Het effect van opleiding en post-initiële scholing op de arbeidsparticipatie en de loonvoet, OSA-publicatie A219, Tilburg.

Leuven, E. en H. Oosterbeek (2007), An alternative approach to estimate the wage returns to private-sector training, Journal of Applied Econometrics, nog te verschijnen.

A.L. Booth en M.L.Bryan (2005), Testing some predictions of human capital theory: new training evidence from Britain, Review of Economics and Statistics, 87(2), pp. 391-394.

L. Dearden, H. Reed en J. Van Reenen (2006), The impact of training on productivity and wages: evidence from British panel data, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 68(4), pp. 397-421.



## **Bijlage E    Onderzoek toetreding buitenlandse aanbieders**



# **The potential for and impact of transnational higher education import to the Netherlands**

**By Line Verbik<sup>1</sup>**

## **1. Introduction**

The aim of this paper is twofold: 1. to examine the attractiveness of the Dutch higher education market to foreign transnational providers if a more deregulated funding structure were introduced and such institutions were eligible for public funding in the Netherlands and 2. to discuss how the Netherlands can ensure that foreign and national institutions add value to the Dutch higher education sector and the Dutch society as a whole.

There is a range of factors, which determines whether a country is considered to be attractive by foreign providers. These include the capacity and status of the domestic public and private education sector in the host country, study abroad rates, language barriers, tuition fee levels, demographic developments, overall governmental policies and the regulatory environment within which foreign institutions have to operate. All these issues will be considered within the market study, which forms the first part of the paper. In addition, the possibility of developing the Netherlands as a regional higher education hub is also considered in this section.

The second part of the paper poses the question as to whether incoming providers would provide competition to the Dutch institutions and how foreign institutions might be able to add value to the Dutch higher education sector. A substantial part of this section is concerned with the use of regulations, in particular accreditation and other regulatory mechanisms, aimed at steering incoming provision in the desired direction and thereby maximise the potential to benefit from the import of foreign higher education. The significant challenge of striking a balance between being an attractive market without excessive barriers and at the same time ensure value added to the sector and stakeholders is also considered and discussed.

## **2. Methodology and terminology**

Transnational higher education (TNE) is in this paper used to designate higher education provision from one country provided in another<sup>2</sup>. There are different types of transnational provision, with the most commonly found being collaborative provision, which includes franchised programmes (where the programme of the foreign institution is offered by a local college), validation agreements (where the foreign institution validates the degree from a local institution as being of the same standing as the foreign institutions' degree) and twinning programmes (where students usually study in their home country for two years and then abroad for one or two final years and obtain a degree from the foreign institution), distance learning (including online learning) and branch campus provision. Foreign-backed institutions, a model particularly prominent in Germany, and joint degree programmes, such as those developed within the EU Erasmus Mundus framework, are not included in the definition of TNE adopted for this paper.

While research is needless to say an important feature of higher education and vital in securing the Netherlands' continued strong position in a globalised knowledge economy, this area has not been included in this study. This

---

<sup>1</sup> See appendix A for biography.

<sup>2</sup> Section 2 and 3 draw on research undertaken by the author whilst working at the Observatory on Borderless Higher Education.

is primarily due to the limited role generally played by research in the import and export of transnational higher education. In the case of importing transnational higher education, countries have sought to benefit from the expertise of foreign institutions, however, direct import of research and development activities has been relatively limited and mainly occurred where foreign branch campuses or other types of permanent and physical presences (e.g. a research institute or a jointly established school) have been established. Apart from the above mentioned examples, exporters have in general focused on delivering their education programmes and less on establishing research activities and contribute to the host country's activities in this area.

### **3. A brief introduction to the transnational higher education market**

Over the past few decades, the scale of transnational education has increased significantly. The total number of programmes offered and students enrolled on TNE programmes is difficult to ascertain as very few countries collect data about import and export activities in a comprehensive and systematic way. However, the data available and research undertaken in this area, indicates that the number is growing and that the major providers of TNE programmes are the United Kingdom, Australia and the US. Over the past few years, some European institutions have started to export their programmes abroad, however, compared to the above mentioned exporters, their activities are relatively limited. Research undertaken by the British Council estimates the number of students enrolled on UK programmes offered outside the country to be more than 200,000 in 2003-04<sup>3</sup>. The latest data collected in Australia on a national basis indicated that more than 1,500 programmes were offered outside the country in 2003<sup>4</sup>.

Most TNE provision flows from North to South. With the exception of a few institutions in the Gulf countries originating from India and Pakistan and some Chinese and Indian delivery in Africa, most transnational programmes are provided by developed countries in developing economies. There is also a range of examples of provision from developed countries in other developed countries. This type of provision is either connected to an overall capacity and/or quality problem, such as the import of foreign education to the Gulf region, where some of the countries have only recently started to develop its higher education sectors. In other places the import is the continuation of an arrangement, which was introduced when the domestic higher education sector was less established (for example as in Hong Kong and Singapore) or foreign providers operating in what could be termed 'niche-areas', where there is a gap between supply and demand (for example in the area of teacher training in the Canadian province of Ontario, where the Australian Charles Sturt University offers courses or within one year Master's courses provided by UK institutions in Continental Europe).

### **4. The attractiveness of the Netherlands as a transnational higher education market**

As mentioned above, there is a number of factors which determine whether a higher education sector is considered to be attractive to foreign providers. This section looks at a range of them and draws some conclusions towards as to whether a more deregulated funding system would make the Netherlands an attractive market for foreign providers.

---

<sup>3</sup> British Council, url: [http://www.britishcouncil.org/global\\_value\\_-\\_the\\_value\\_of\\_uk\\_education\\_and\\_training\\_exports\\_-\\_an\\_update.pdf](http://www.britishcouncil.org/global_value_-_the_value_of_uk_education_and_training_exports_-_an_update.pdf).

<sup>4</sup> Universities Australia, Internationalisation, url: <http://www.universitiesaustralia.edu.au/documents/publications/stats/International.pdf>.

### **The current state of the domestic higher education sector**

The Dutch higher education sector is long established and well-developed. With the exception of the subject areas, where the three different numerus fixus systems apply, all students with the required qualifications are able to gain admissions to higher education institutions. In other words, on the whole there is a match between supply and demand<sup>5</sup>.

This is not to suggest that there are no challenges facing the domestic higher education system in the Netherlands. A report from the Ministry of Education from 2007 pointed to a range of areas for improvement, partly based on a recent OECD review. These include high drop-out rates, the fact that many students in the Dutch system do not feel challenged and a focus on research at the universities, leading to undergraduate education being less of a priority at such institutions. In the same report, the Ministry outlined three main priorities for improvement in the higher education sector: the intensity of education, quality of teachers and the performance of ethnic minority students in higher education<sup>6</sup>.

Some of these challenges might be relevant in an assessment of the Dutch market and potentially value added of foreign provision in the Netherlands and will be returned to later in the paper.

### **The current state of the private sector**

The state of the domestic private sector can also point to the attractiveness of a market. Countries with a strong private sector and a tradition of paying for higher education will often be more attractive to foreign providers, which tend to operate on a private, but not always for-profit, basis. Examples of direct government funding being available to foreign providers in the same way as to domestic institutions is to the author's knowledge not found in any countries. There are examples of large government subsidies or funding for institutions, for example in Education City in Qatar, but this is provided on a different basis than what seems to be considered in the Netherlands.

The Netherlands has a relatively long tradition for private education. However, at least part of the private sector could be referred to as a 'hybrid system' where the boundaries between public and private institutions are rather blurred<sup>7</sup>. The sector broadly consists of three groups:

- Institutions, which have a private legal status, but which are in receipt of public funding and are aside from their status indistinguishable from public institutions. This group of institutions mainly consists of church-associated institutions that have existed since the late 19<sup>th</sup> century and have received public funding since the early 20<sup>th</sup> century.
- Private institutions, which are accredited and recognised. Once these institutions have fulfilled certain requirements they are allowed to offer Bachelor's and Master's programme<sup>8</sup>. The students enrolled at such

---

<sup>5</sup> Vlk, A, Westerheijden, D and van der Wende, M (2008): GATS and the steering capacity of a nation state in higher education: Case studies of the Czech Republic and the Netherlands, *Globalisation, Societies and Education*, Vol. 6, no. 1, pp. 33-54.

<sup>6</sup> Ministry of Education, Culture and Science, *Strategic Agenda for higher education, research and science policy*, page 6 and 12. URL: <http://www.minocw.nl/english/education/363/Higher-education.html>.

<sup>7</sup> Vlk, A, Westerheijden, D and van der Wende, M (2008): GATS and the steering capacity of a nation state in higher education: Case studies of the Czech Republic and the Netherlands, *Globalisation, Societies and Education*, Vol. 6, no. 1, pp. 33-54.

institutions are able to obtain the same financial support from the government as students in public institutions (if they are otherwise eligible). Provision at these institutions is in general within professional qualifications and often through flexible learning, such as distance learning with a limited number of contact hours<sup>9</sup>.

- Private institutions, which are not recognised. Such institutions are only allowed to offer programmes at the post-graduate level. A Bologna positioning paper notes that the quality assurance of many of the programmes offered by privately funded institutions are reported to be below standard by the Inspectorate<sup>10</sup>. It is not clear from the paper, whether this refers to the entire private sector or just the institutions, which offer non-recognised programmes. There is reported to be a very large number of such establishments, reaching several thousand institutions<sup>11</sup>.

In terms of the size of the sector, a Bologna paper from 2006 states that there were 62 privately funded and approved institutions in the Netherlands in 2004. Private institutions thereby accounts for close to 50% of all higher education institutions, however, their share of student enrolment is considerably smaller. Total enrolment in such programmes is estimated to be between 60,000 and 70,000, which means that students enrolled in private institutions accounted for between 12-14% of all students enrolled in higher education in the Netherlands in 2003-04. Of the total number of students enrolled in the private institutions, only 20% receive public study finance<sup>12</sup>.

Tuition fees in private institutions seem to vary considerably, depending on the type of programme, subject area and institution. At the University of Nyenrode, the only (recognised) private university in the Netherlands, tuition fees are €23,900 for a 16-months MSc programme and €30,500 for the International MBA. At undergraduate level, it seems that most institutions charge considerably more than public institutions, with the Business School, Notenboom charging their students €7,800 for the first two years of a Bachelor's programme (and €6,500 in the third year) and €8,950 for students enrolled in their International HBO<sup>13</sup>. At Wittenburg Hogeschool's campus in Deventer students enrolled on the Bachelor's programme paying home fees are charged €3,690 per academic year<sup>14</sup>.

Whilst there is a relatively large number of private institutions in the Netherlands and a tradition for private education, these institutions currently account for a relatively small proportion of the students enrolled in higher education programmes. Many institutions appear to be relatively small and most of them are focusing on professional education, providing an alternative to the HBO institutions rather than the traditional universities.

---

<sup>8</sup> NVAO, Higher education system in the Netherlands, URL: <http://www.nvao.net/higher-education-system-in-the-netherlands>

<sup>9</sup> Centre for Higher Education Policy Studies, 'Higher Education in the Netherlands', page 11. URL: [http://www.utwente.nl/cheps/publications/complete\\_list/english/English\\_reports.doc/](http://www.utwente.nl/cheps/publications/complete_list/english/English_reports.doc/).

<sup>10</sup> Bologna Process (2007) *National Report: 2005-2007 for the Netherlands*, page 27. Available at: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/ActionLines/stocktaking.htm>

<sup>11</sup> Correspondence with Bert Tieben, August 2008.

<sup>12</sup> Bologna Process (2007) *National Report: 2005-2007 for the Netherlands*, page 27. Available at: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/ActionLines/stocktaking.htm>

<sup>13</sup> Business School, Notenboom, *Collegegeld 2008 – 2009*, URL: <http://www.notenboom.nl/html/page232.asp>

<sup>14</sup> Wittenborg Hogeschool, Tuition and Fees Netherlands, URL: <http://www.wittenborg.eu/feesnetherlands.htm>.

### **The experience of foreign providers operating in the Netherlands**

Current incoming TNE activity in the Netherlands appears to be relatively limited and concentrated in the business education area at post-graduate level.

US University of Webster seems to be the only foreign provider with what can be described as a real branch campus offering a number of undergraduate and post-graduate courses. The institution has been operating in the Netherlands since 1983 and has a campus in Leiden and offers programmes in Amsterdam and Eindhoven, mainly within business and entrepreneurship. The campus in Leiden currently enrolls approximately 400 students a year. The actual number at any point in time, might be substantially lower, however, as some students are there for less than an academic year. An audit visit report states that in the first autumn term of 2006, when the visit was undertaken, there were 166 students enrolled at the Leiden campus. The two biggest student groups are the Dutch and American students, each counting for about a third of the total number of enrolments during this period. The report states that Dutch students normally account for half of the student population<sup>15</sup>. Earlier this year, the institution obtained its first Dutch programme accreditation from the national accreditation agency, NVAO, for its hbo Bachelor's degree in International Business and Management Studies. The process was initiated in 2006.

Amongst other things, the accreditation means that Dutch (and other eligible) students are now able to receive study support from the government. The university is now planning to call itself Webster University College in the Netherlands. Interestingly, Webster has not adopted the term University of Applied Science, the English title used by the Dutch hbo institutions. In the Netherlands, 'University College' is the name used for some smaller institutions, which are formed as a part of a university, e.g. University College Maastricht (part of the University of Maastricht) and University college Utrecht (part of the University of Utrecht).

The US for-profit provider, University of Phoenix, also has a presence in the Netherlands, offering MBA programmes in Rotterdam and Amersfoort<sup>16</sup>. BPP Education, which gained degree-awarding powers in the UK in September last year as the first private sector company, is a for-profit organisation with headquarters in London. In the Netherlands, the organisation offers a Bachelor's degree in Applied Accountancy and has since 2006 been in charge of organising the ACCA study programmes in the Netherlands<sup>17</sup>.

UK's Henley Management College has a presence in the Netherlands, but is only offering tailor-made executive programmes and students in the Netherlands looking to study an MBA is referred to the institution's distance learning programmes<sup>18</sup>. TiasNimbas, a joint initiative between the University of Tilburg and Eindhoven University of Technology, offers a range of business programmes at post-graduate level awarded by different UK and US as well as Dutch institutions.

---

<sup>15</sup> Netherlands Quality Agency (2006), *Webster University Leiden*, page 9. URL: <http://www.nvao.net/assessed-programme/detail/2254>

<sup>16</sup> University of Phoenix, Campus the Netherlands, URL: <http://www.uop.nl/> and Intermediair Ranking, 2006. URL: <http://www.intermediair.nl/artikel.jsp?id=337176>.

<sup>17</sup> BPP, BPP Nederland, URL: <http://www.bpp.com/elearning/page.asp?w=9&Ref=24&con=2>

<sup>18</sup> Henley Management College, the Netherlands, URL: <http://www.henleymc.ac.uk/henleymc03/assocweb03.nsf/pages/2D78E678AC1C59C080256DF2004D0DF5>

University of Webster, BPP Education and the University of Phoenix are all members of PAEPON, a central organisation for "qualitative privately-funded education" in the Netherlands<sup>19</sup>. Within the MBA area, foreign institutions have fared relatively well when it comes to rankings. In the Intermediar ranking of MBA programmes in 2006, Henley Management College, University of Phoenix and Webster University all entered the top 15<sup>20</sup>.

In summary, current provision seems to be confined to the business area at post-graduate level, an area, which is highly internationalised and arguably characterised by a low price-elasticity as many are able to get employer support for their studies or view the degree programme as a career investment. The larger scale operation established by University of Webster enrolls a relatively small number of Dutch students. It would be worthwhile, however, to follow whether the newly obtained programme accreditation will make the institution more attractive to domestic students (tuition fees are, of course, still relatively high, compared to public institutions).

### **Study abroad rates**

A country's study abroad rate can also point to the market potential for foreign providers. The reasons why students choose to study abroad are varied. Countries with very high study abroad rates often have substantial capacity problems and/or domestic provision is perceived to be of low quality. The possibility to obtain a work permit in the host country upon completion of the study is also in some cases an important reason behind the decision to study in another country.

In countries with lower study abroad rates, the reasons are often more varied. Some perceive the education available abroad to be of higher quality, but many are also looking for new experiences and to require new skills and study in another language. The motivations as to why students study abroad will to a large extent determine how many of such students might consider studying for a foreign degree in their home country.

The examination in this paper concentrates on mobility to obtain a full degree abroad and does not include students who spend a period abroad as part of their degree in the home country.

At 2.3% (about 13,250 students) of the total student population in 2004-05 (the latest available data), the study abroad rate in the Netherlands is relatively low<sup>21</sup>. Whilst the actual number of students studying for a full degree outside the country has increased since 2000 by approximately 1.5% between 2002-03 and 2003-04 and just over 4% between 2003-04 and 2004-05, the proportion of the total student population studying abroad fell between 2003-04 and 2004-05, but only by 0.1 percentage point.

The majority of Dutch students who study abroad for a full degree are enrolled in institutions in other European countries, with the most popular hosts in 2004-05 being the UK and Belgium and then, by some distance, Germany. The US was this year in fourth position and together, the four countries accounted for almost three quarters of the Dutch students studying abroad for their entire degree.

The recently published report on internationalisation of the Dutch education sector from NUFFIC also includes the first set of data on students taking their 'study support' with them, since the changes to the regulations on grants and loans were implemented in 2007<sup>22</sup>. Figures from the IBGroep, which administers the study support,

---

<sup>19</sup> PAEPON, Leden van PAEPON zoeken op alfabet, URL:

[http://www.paepon.nl/index.php?option=com\\_bookmarks&Itemid=113](http://www.paepon.nl/index.php?option=com_bookmarks&Itemid=113).

<sup>20</sup> Intermediar Ranking, 2006. URL: <http://www.intermediar.nl/artikel.jsp?id=337176>.

<sup>21</sup> The numbers included in NUFFIC's data on student mobility only include students enrolled in public higher education institutions. NUFFIC (2008) Internationalization in education in the Netherlands, 2007, page 43.

<sup>22</sup> The only restriction now is that the foreign programme has to be of sufficiently high quality.



show that the number of student financed abroad increased by more than 40% between 2006-07 and 2007-08. However, the proportion of students abroad, who are in receipt of Dutch funding, is still below 50%. A small number of host countries dominate amongst these students, but Belgium is by far the most popular destination, accounting for 65% of outgoing mobility with study support. A significant increase in the number of students going to the UK from 50 in 2006-07 to 831 in 2007-08 was also recorded<sup>23</sup>.

The figures concerning the portable grants are from the IB-Groep and include data for 2007-08 whereas the data concerning all students studying abroad for a full degree only go as far as 2004-05. It is therefore not possible from the NUFFIC report to ascertain whether the changes to the grant system has resulted in an increase in the total number of students studying abroad or whether a larger proportion of them are now able to take study support with them (or a combination).

A central consideration for this study is whether the 13,000 plus students studying abroad each year would consider studying for a foreign degree at home instead of going abroad? Further research into the motivations of Dutch students studying abroad would have to be done in order to ascertain this, as current information on what they study (level and subject areas) and the reasons they chose to study outside the Netherlands appears to be limited.

Surveys on student motivations for studying abroad suggest that gaining new experiences is a common motivation for students from highly developed economies and countries with a well developed higher education system. However, the possibility of obtaining a foreign qualification and gain a high level of English at the same time at home, might be appealing to some students who are currently studying abroad.

Whether it is desirable to substitute study abroad with foreign provision offered in the Netherlands is also an important consideration. Foreign provision might provide desired competition to Dutch institutions, however, if a large part of the students who would otherwise have studied abroad, stays at home and study for a foreign qualification, this might affect the overall internationalisation of the higher education sector.

### **Inbound international students and the opportunity to establish the Netherlands as an education hub for the region**

International students might be another potential recruitment pool for foreign institutions operating in the Netherlands. Due to the very specialised nature of the Dutch Institutes of International Education, providing mainly short post-graduate programmes for a small number of international students from developing countries, the students enrolled at these institutions are not considered likely applicants for more 'mainstream' international higher education. They are therefore not considered a potential pool of applicants for foreign providers offering courses in the Netherlands.

Data recently released by NUFFIC estimates that approximately 46,000 international students came to the Netherlands to obtain a full qualification in 2007-08 (together with about 7,300 known students who came as a part of their degree at their home institution)<sup>24</sup> (the figures only include foreign students enrolled in publicly funded institutions). The total foreign student population accounted for 6.3% of all students enrolled in hbo institutions and 8.1% of wo institutions in 2007-08<sup>25</sup>. However, similar to many other destination countries, the

---

<sup>23</sup> NUFFIC (2008) *Internationalization in education in the Netherlands, 2007*, page 55. Available at:

<http://www.nuffic.nl/international-organizations/information/mobility-statistics>.

<sup>24</sup> Ibid. page 44

<sup>25</sup> Ibid page 57.

number of students were not evenly spread across institutions and at some institutions international students accounted for more than 20% of the total student population and at a few institutions for as much as a third.

Institutions offering programmes in art and design feature relatively prominently amongst the institutions with a high percentage of international students. The research oriented universities recorded a higher growth compared to the hbo institutions.

Amongst student enrolled in the Netherlands for a full degree, German students accounted for almost 40% of all foreign students in 2007-08 with China being the second largest source country (but with significantly fewer students than Germany)<sup>26</sup>. The number of Chinese students declined compared to the previous year, whilst Turkish and Moroccan student enrolments increased as did the number of students from new EU members, Bulgaria and Romania. In the wo sector, the most popular subject areas for international students were subjects within economics and behaviour and society and this has been a consistent pattern since 2003-04. Economics was favoured even more by students enrolled in hbo institutions, where 44% of students were studying this subject area. Language and culture was the second most popular subject area and accounted for 18% of enrolments. In terms of level, the vast majority of international students were enrolled at Bachelor's level. However, whilst there was a relatively even division between the levels in wo institutions, only 4% of students enrolled in hbo institutions were studying for a Master's qualification<sup>27</sup>.

The question of whether foreign institutions might be able to attract international students is closely linked to the possibility of the Netherlands promoting itself as a regional education hub.

Over the past decade or so, a number of countries have declared their ambitions to establish themselves as regional higher education hubs. The hubs have emerged in different ways and arguably serve different purposes in different countries, but transnational education seems to feature prominently in most of them (with the exception of South Africa, which attracts a large number of international students (the majority of them from the Southern African region) and only hosts a small number of foreign institutions<sup>28</sup>). The decision to import transnational education in a more strategic manner is closely linked to a desire to move the domestic economy up the value chain and the associated need to increase participation in higher education significantly. This might have started as early as in the 1980s as has been the case in Malaysia, Singapore and Hong Kong or later, within the last decade or so, as seen in for example the United Arab Emirates.

In some cases, such as in Singapore and Malaysia, the governments have declared ambitions to attract a large number of international students (in the case of Malaysia, there is a target of 100,000 students by 2010) and the country is using transnational education alongside the domestic provision to attract foreign students. In other words, the imported education is now being exported.

Major establishment have also been created in the Gulf region, in places such as Dubai and Abu Dhabi, in the United Arab Emirates, and Qatar. The focus in the Gulf seems to be on providing opportunities for domestic or resident students as well as those from the neighbouring countries rather than actively recruiting a large number of international students. Concerns over high study abroad rates (and the associated outflow of human and

---

<sup>26</sup> NUFFIC (2008) *Internationalization in education in the Netherlands, 2007*, page 9 Available at:

<http://www.nuffic.nl/international-organizations/information/mobility-statistics>

<sup>27</sup> Ibid, page 58-63.

<sup>28</sup> University World News, SOUTH AFRICA: Huge growth in foreign students, 9 December 2007, URL:

<http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20071206163532421>. Last accessed. 2 August, 2008.

financial resources), students' absence from the labour market and in the current political climate, experiences of problems with obtaining a visa, the governments in the Gulf region view the provision of foreign programmes as an attractive alternative to study abroad although they still provide support for those wanting to go. It should also be noted, that in an establishment such as Knowledge Village, provision is diverse, to reflect the population of the Emirates, where a large number of non-Emiratis are living, many of them on a permanent basis. Significant incentives have been provided for international providers, either in terms of permission to operate in a free zone (with associated tax benefits and absence of regulations) or financial support to cover the costs of facilities and the running of the operation. When education hubs are promoted to international students in the region, the selling points include the opportunity to obtain a foreign (or domestic) qualification closer to home, in a more familiar environment and at lower tuition and living costs compared to studying in for example the US or the UK.

Establishing the Netherlands as a regional education hub would on this basis be a very different exercise. There is not a long-standing tradition for importing education on a large scale and there is not a significant capacity problem in the country, which can be filled with foreign provision. Given the Netherlands current profile as an attractive destination country it might be possible to attract more international students to foreign programmes offered in the Netherlands (there is some evidence of this at the University of Webster), however, promoting the opportunity to study for a US or UK degree in the Netherlands as an attractive alternative to European or international students on a large scale, might be challenging.

For international non-European students, living expenses might be more or less the same in the Netherlands as for example in the UK or the US (or higher), it is not geographically any closer than the UK and the linguistic, cultural or religious environment is arguably no closer to that of for example the Gulf countries or India or China compared to the UK. Different, i.e. less strict, visa regulations could be an incentive for some international students, however, this might not be an appropriate marketing channel.

Ironically, Western European students, who currently make up the largest group of international students in the Netherlands, looking to go to the US or UK for example, might not consider the Netherlands an attractive alternative, due to its geographical and cultural proximity to their own countries. As mentioned earlier, the opportunity to gain experiences seems as high on the agenda for many of these students as the opportunity to get a good education (they can get that at home).

However, what might be attractive to international and indeed domestic students is the type of sector, which might emerge from a higher provision of imported education. Promoting the Netherlands as a diverse and dynamic higher education hub, offering high quality Dutch and international programmes to Dutch and international students and researchers is something, which might be attractive to all students.

Another option, which could be considered in this connection is the expansion of preparatory programmes for international students through foreign provision. Private organisations operating internationally, such as US Kaplan, Australia's IBT Education and the UK based INTO offer preparation programmes specifically aimed at international students, who need a linguistic and/or academic 'bridging programme' into higher education. The preparatory programmes are often offered in collaboration with domestic institutions and students who complete the programme satisfactorily are guaranteed a place at the institution and in some cases advanced entry. Such programmes, which are currently offered by a range of universities in Australia and the UK, might significantly increase the pool of international applicants for the Netherlands and thereby enable the country to attract more students and give the country a competitive edge over neighbouring countries.

### **The issue of tuition fees**

It is assumed by the author, that if foreign providers were to receive public funding from the government, they would only be allowed to charge what public institutions are currently charging students who are eligible for student support (currently approximately €1,560 per academic year). Similar to public institutions, they would be able to set their own fee levels for international students.

The debate as to whether tuition fees might deregulated in the future is important in this connection (according to a paper published by CHEPS, there have been calls to introduce differential tuition fees, particularly at university Master's level<sup>29</sup>). A funding model such as the one suggested by the Dutch government would limit the types of transnational education, which could be delivered in the Netherlands. Most of current TNE internationally is provided through some kind of collaborative provision, such as franchised programmes and twinning arrangements. However, this type of provision would not be relevant in this connection as there is not a physical presence of the foreign provider - only branch campuses has this. A report coauthored by the author and published by the Observatory on Borderless Higher Education in 2006, counted just over 80 branch campuses across the world, a relatively limited number considering the global scale of transnational provision. Setting up a branch campus is a major commitment, both in terms of financial and human resources and the Dutch government needs to consider how start-up and running costs should be covered. Considering the current central regulation of tuition fees, this factor would influence the attractiveness of the Dutch market. If start-up costs have to be mainly covered through tuition fee income, foreign institutions might look to mainly recruit international students, who pay substantially higher fees compared to domestic and EU students. This might be an issue if the government is looking for foreign provision to benefit the whole sector.

### **Other possible recruitment areas and considerations**

The well-developed nature of the Dutch higher education market does not necessarily mean that there is not a market for foreign providers or that there might not be opportunities to recruit domestic and international students for such programmes. As mentioned in the introduction, in most markets where there is not a general capacity problem, foreign provision seems to be offered mainly in niche area.

However, due to the Netherlands' desire to create competition to domestic institutions through the import of foreign programmes, a balance has to be struck between fulfilling this aim and steer foreign providers in a direction where there is true market potential and thereby become an attractive host country.

This section aims at outlining some possible areas, where foreign institutions might be able to supplement and compete with current provision and at the same time experience real recruitment potential.

- Foreign institutions might be able to recruit undergraduate degree students for programmes taught in English. According to a database compiled by the Academic Cooperation Association: of the 203 full degree programmes offered in the Netherlands in English, only 47 (23%) of them are at Bachelor's level<sup>30</sup>. As mentioned above, the majority of international students are enrolled at Bachelor's level, so there might be some potential to expand provision in this area.

---

<sup>29</sup> De Weert, E and Boezeroy, P (2007) *Higher Education in the Netherlands*, page 52, Center for Higher Education Policy Studies. Available at:

[http://www.utwente.nl/cheps/publications/complete\\_list/english/English\\_reports.doc/](http://www.utwente.nl/cheps/publications/complete_list/english/English_reports.doc/)

<sup>30</sup> The database only includes programmes lasting at least 3 years and leading to a degree qualification. Academic Cooperation Association, Study in Europe, URL: <http://www.study-info.eu/>.

- There might also be some Dutch students who are interested in studying for a foreign degree in English, but who for various reasons are not able to study abroad. The level of English is generally very high amongst Dutch students, so whilst there might be some language barriers, particularly to students looking to study for their first degree, these are likely to be considerably lower compared to other countries where English is not the first language.
- Some geographical areas in the Netherlands might be more attractive than others. A city such as Maastricht, which already has a high number of international students (in particular German and Belgian) and the Hague, which has a large international community, might be considered to have more market potential to foreign providers.
- Within the areas where *numerus fixus* apply, there might be an unmet domestic demand for higher education. It should be considered, however, whether foreign institutions should be encouraged to meet this demand. With the exception of business and perhaps law, many of the areas where *numerus fixus* apply, are not traditionally those most commonly provided by foreign institutions. These subject areas might also be regulated as a limited number of graduates are perceived to be needed at the labour market (probably with some exceptions, such as medicine) and it might not fit into the government's overall plans.
- There might also be opportunities for foreign institutions which offer one year *wo-type* Master's programmes. If such programmes are recognised in the Netherlands (please refer to the next section on regulations and value added for a discussion of this), foreign institutions offering such programmes might have a competitive edge as most of the research universities' Master's programmes last two years. One year Master's programmes might attract both domestic and international students. A section in the second part of this article considers how the Dutch government could use imported higher education provision strategically to add value to the sector.

### **Potential target group and marketing**

What kind of institutions might the Netherlands be able to attract? This will largely depend on the regulatory framework, but not solely. The limited scale of the Dutch market as examined above and the regulations, which should be in place in order for the Netherlands to benefit from importing foreign provision, might make the country an unattractive market for those seeking to offer their programmes for a short period of time. It seems most likely that the country will be able to attract institutions, which view international activities as part of their overall mission and are not looking for immediate and/or considerable financial gains from the operation. They could be looking to expand their international network and provide exchange opportunities for their own students and increase research collaboration with Dutch and perhaps other European institutions as well as business and industry. They might be interested in setting up programmes, where the students enrolled in the Netherlands spend a period of time at the home campus and would probably want to recruit both domestic and international students.

If the Netherlands decides to offer funding for foreign institutions, it would be advisable to market this as a unique opportunity for a foreign provider to establish an operation with the aid of consistent and direct public funding from the host country. The attractive features of the country should be emphasised, such as the safe environment, the large number of international students already studying there and the potential for growth in this area, the international nature of the Dutch society, ambitious government plans to increase participation in higher education, opportunities for students to access the financial support that is available to students enrolled in public institutions, the high level of English language proficiency amongst the general student population and the possibilities to develop academic co-operation with institutions in the host country.

## 5. Value added and regulations

### Context

As mentioned above, data on transnational provision is scarce<sup>31</sup>. However, what is available indicates that most provision is offered within the areas of business and IT, followed by engineering. Some subject areas, usually those which are more resource-intensive, such as medicine, tend to be less commonly found. Whilst there in many places clearly is a demand for the above mentioned courses, they might not always be of suitably high quality or in line with wider governmental aims and policies or fit into the needs of the local labour market.

In order to make the most of the import of transnational provision, it is therefore advisable to regulate incoming provision to some extent. This should concern both the quality of the programmes offered and the subject areas. However, a fine balance needs to be struck between regulating importing provision on the one hand, and create an environment, which is perceived to be attractive to foreign providers on the other. There are examples of countries, which have introduced regulations, that are perceived too burdensome on foreign institutions and this has resulted in the market becoming relatively unattractive to foreign providers. An accreditation system, which is so embedded in the national system that no foreign institution would be able to obtain this status without substantially altering its provision, is one example of a significant barrier. Strict regulations for the use of title, enrolments, tuition fees, etc is another. Having what is perceived to be too restrictive regulations is naturally only a problem if the country wishes to attract foreign institutions.

Regulations also need to be stable in order for a country to be considered an attractive market. An operating environment which is perceived to be unpredictable and where the nature of the regulatory is constantly debated is likely to influence the attractiveness of the market to foreign providers. A current example of this is India. Due to its significant capacity problem, growing middle class, English being widely spoken, high study abroad rates, etc., the country has the potential to become a substantial site for transnational higher education provision. However, the continued public and parliamentary debate about the role of private education, both domestic and foreign, has led to a bill for domestic private providers being stalled since 1995 and a proposed bill for foreign institutions being blocked for the last couple of years. A number of foreign institutions are reportedly interested in entering the country, but are waiting to see how the regulatory framework develops (current legislation is relatively liberal).

There might of course be financial incentives, which would make restrictive regulations seem less important. And a promising market would make institutions go farther than they would if there was not a big demand for their programmes. However, the case of India, indicates the reluctance of institutions to enter a market where developments within the regulatory framework appear to be too uncertain. It is within this context that the analysis provided below should be seen.

### Regulations in the Netherlands

The changes to the public funding system which are considered in the Netherlands appear to be unique. Despite all the debate taking place about the impact of GATS on the higher education sector, no country has, to the author's knowledge, inside or outside the trade agreement, made it possible for foreign institutions to directly access public funding (indirect funding through for example study grants and loans for students enrolled in foreign institutions might be found in some countries, including the Netherlands).

---

<sup>31</sup> The 'context' section draws on research undertaken by the author whilst working at the Observatory on Borderless Higher Education.

There is therefore limited precedent to draw on when it comes to establishing a regulatory framework for an open higher education funding system in the Netherlands. It is also difficult to ascertain how attractive the opportunity to obtain public funding might be in itself (regardless of all other market indicators) for a foreign provider. It is suggested by the author that further research could be undertaken in this area, for example by approaching 30 institutions, which operate internationally, and ask about the importance of the possibility of obtaining direct public funding in the host country. However, it seems reasonable at this stage to suggest, that by providing funding for incoming provision, the government has a better chance of ensuring that this is in line with wider objectives.

It is assumed by the author, that all foreign institutions wanting to receive public funding would have to fulfil certain minimal requirements, such as being a recognised institution in its home country, being a signatory to the Code of Conduct with respect to international students, which all Dutch institutions (and for example the University of Webster) wishing to recruit international students have signed.

As for requirements on accreditation, this is a more complex area, which has a range of issues attached to it. A potential model could include a requirement for international institutions to be accredited in their home country and provided that NVAO recognises their accrediting agency, this could fulfil the accreditation requirement. However, it is important to note, that far from all countries currently have external accreditation as a central feature of their higher education quality assurance system, with the UK and Australia being examples of this.

If local accreditation is required in order to obtain public funding, there is a range of issues connected to this. One of them concerns the time frame for obtaining NVAO accreditation. In other words, there should arguably be a limit to how long this process can take. The information available on the NVAO website concerning the accreditation of the University of Webster's hbo Bachelor's programme in International Management indicates that the University started its application procedure in 2006, when the Netherlands Quality Agency carried out an audit. This part of the process was completed at the end of 2006, and University of Webster could then apply to NVAO for accreditation, which was not awarded before April 2008. A possible solution to a long accreditation process could be to allow institutions to operate without accreditation until the process is completed (provided other requirements are fulfilled). However, the government would have to be willing to fund such institutions and provide study support for eligible students enrolled in the (unapproved) programmes during the accreditation process. In addition, it might not be attractive for institutions to have to operate in uncertain about the longevity of their programmes for a long period of time.

Alongside the concerns over the duration of the accreditation process, there is the issue of how embedded the NVAO requirements are in the Dutch and Flemish context and the room for flexibility within those requirements. The accreditation requirements arguably need to enable the foreign institution to relatively easily comply with the requirements of NVAO and those of the accreditation or quality assurance frameworks at the home institution and/or the home country<sup>32</sup>. NVAO aims to operate internationally, however, according to a paper published by the CHEPS, "..., the practical criteria used for accreditation have a specific Dutch character"<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> This consideration was referred to in the accreditation documentation from the University of Webster accreditation process. NVAO, Assessment report for Webster University, page 8, <http://www.nvaio.net/assessed-programme/detail/2254>.

<sup>33</sup> Centre for Higher Education Policy Studies, 'Higher Education in the Netherlands', page 71. URL: [http://www.utwente.nl/cheps/publications/complete\\_list/english/English\\_reports.doc/](http://www.utwente.nl/cheps/publications/complete_list/english/English_reports.doc/).

There are international experts associated with NVAO, however, who have been drawn on previously in connection to courses with a high number of international students, which are taught in English or have an international profile and assessments are sometimes conducted in English with the help of foreign experts. The NVAO has also had observers from other countries to the process and has agreed with other European accreditation organisations to participate in mutual observations of procedures, etc<sup>34</sup>. There is therefore an international network to draw on, should this be necessary. In addition, the recent accreditation of the University of Webster's Bachelor's in International Business Management has both indicated the possibility of a foreign provider obtaining accreditation and provided the NVAO with some valuable experience in assessing qualifications emerging from outside the Dutch or Flemish higher education system.

The binary nature of the Dutch higher education system might pose another challenge, however, when it comes to accrediting some foreign institutions' programmes. What happens, for example, if a UK institution wishes to offer a three-years Bachelor's degree programme and this is considered to be a hbo qualification in the Netherlands? Will the awarding institution be asked to extend its programme by one year? If this is the case, the market will be considerably more attractive to institutions, which already offer four-year degree programmes or only want to export degree programmes, which can be considered to be wo programmes. The same question can be raised in connection to the accreditation and recognition of Master's programmes - could a one year wo Master's programme be accredited in the Netherlands?

All the above issues need to be considered if a more flexible and open funding system is going to be implemented in the Netherlands. It should be noted that the accreditation system is relatively new and is still being adjusted. A strategy paper from the Ministry of Education from 2007 mentions a pending review of the system, which has been criticised by the sector for being too bureaucratic and lacking transparency. Some new starting points have been defined for the next round, which starts in 2009<sup>35</sup>. So there might be opportunities to consider the above mentioned elements during the review processes, should this be deemed desirable.

### **Models for importing transnational higher education in the Netherlands**

With the above mentioned comments in mind, a possible regulatory model for incoming provision could consist of relatively non-burdensome regulations, i.e. a requirement for foreign institutions to be accredited/quality assured (as applicable) or recognised in their home country and be signatories of the Dutch Code of Conduct concerning international students. Incentives could then be provided to encourage institutions to obtain local NVAO accreditation and/or provide certain subject areas or programmes, which are deemed preferable by the government. The incentives could be financial, but do not have to be limited to this; it could be inclusion in the same promotional activities, which are offered to Dutch institutions, provision of facilities, etc.

It is naturally an option to invite institutions to provide 'mainstream' higher education programmes within traditional wo and hbo subjects at Bachelor's and Master's level. Increased mainstream provision might with its boost to capacity be able to assist the government in its goal of increasing participation in higher education to 50% of the relevant age cohort. Perhaps more importantly, such provision would also give domestic institutions more competition. There seems to be a widespread (and arguably justified) concern in many countries, that limited competition between higher education institutions result in a complacent sector which lack innovation and drive for continuous improvement. This might be partly why governments across the world over the past decades

---

<sup>34</sup> Bologna Process (2007) *National Report: 2005-2007 for the Netherlands*, page 13. Available at: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/ActionLines/stocktaking.htm>

<sup>35</sup> Ministry of Education, Culture and Science, *Strategic Agenda for higher education, research and science policy*, page 13. URL: <http://www.minocw.nl/english/education/363/Higher-education.html>.



have started to introduce economic market reforms in the higher education sector<sup>36</sup>. Even a country, such as Germany, whose higher education system has so far been relatively egalitarian, has recently seen the beginning of a hierarchy with a number of 'elite universities' being established through a competitive selection process.

If free market principles are applied to higher education, increased competition between institutions should in theory result in a more dynamic higher education sector and higher quality provision. However, there is limited evidence to date of this happening, most likely because the competition takes place within structures and hierarchies, which are already defined, i.e. the institutions have different starting points in the competition. Simon Marginson has argued that status competition between institutions in a hierarchical system does not lead to improvements in service, innovation or price. On the contrary, elite institutions compete within research performance but in reality not on the teaching they provide and less prestigious institutions might be working hard to attract students but do not receive full recognition for their efforts. In the middle, a number of institutions find it hard to improve their status due to the limited number of elite institutions a country can have<sup>37</sup>.

The effect of competition in the international student recruitment market is also worth mentioning in this context. In this market, competition for international students has intensified over the past few years and has made institutions and in some cases countries, make considerable efforts to become more attractive to international students. The bulk of the initiatives, however, appear to be within promotion and marketing, increased services to students, opportunities to stay following the completion of the studies and it is less apparent whether such competition has led to higher quality in the academic provision.

Returning to the Dutch context, there is also a question mark over whether foreign providers (with the exception of the likes of Harvard, Yale, Oxford and Cambridge, of course) would be on a level playing field with domestic public providers. Research undertaken within student choice in some of the main transnational education markets, indicates that TNE provision is considered the third best option, with a place in a prestigious domestic institution being the preferred option followed by study abroad at a reputable institution being the second. This need not apply in the Netherlands, but further research is necessary in order to ascertain the preferences of domestic (and international students). The country has a well established private higher education sector, which might be relatively small in terms of the proportion of all 'traditional' higher education students it accounts for, but is clearly succeeding in attracting a large number of students each year.

However, whether a large number of foreign institutions would deem it attractive to enter a well-developed market without significant capacity problems to offer programmes in direct competition with domestic, long-established and reputable institutions is, as indicated above, assessed by the author to be questionable.

There might be other types of programmes/provision/focus, which the government could encourage, however, which would be in line with wider developmental objectives:

- Foreign institutions could be encouraged to offer courses within areas where there is a lack of capacity and/or current supply does not deliver the desired results. The teaching of entrepreneurship is one example.
- An area, where value to the Dutch system might be added is within the new Associate Degree programmes, which are currently being piloted. This is naturally only applicable if the government decides to make this type

---

<sup>36</sup> Marginson, S, Competition and Markets in Higher Education: a 'glonacal' analysis, *Policy Futures in Education*, Volume 2, Number 2, 2004, page179.

<sup>37</sup> Ibid. pp. 189-190.

of provision a permanent feature of the Dutch higher education sector. In the US, Associate Degree programmes have been offered for a long time by Community Colleges. Although such institutions to the author's knowledge in general tend to be less engaged in transnational provision, a lot of expertise could be imported within this area, which the Netherlands and the Dutch institutions have just entered. The issue of whether language would form a barrier to student participation would naturally have to be explored.

It might also be possible to attract international students to such courses, who could proceed to domestic institutions and top-up their programme with an additional year and gain a Bachelor's degree. Given the reported interest from the domestic sector in offering such courses<sup>38</sup>, foreign providers would both increase the competition between the institutions for the permission to offer the courses, but might also be able to provide some mentoring of local institutions, which are new to the activity.

- It might also be worth considering to encourage foreign providers to offer 'elite programmes'. According to the paper from the Ministry of Education, Culture and Science, 37% of university students do not feel that they are being academically challenged and are critical of the quality of education and would like a higher service level<sup>39</sup>. Whilst further research is necessary to ascertain whether this option would be attractive to foreign providers, the author would suggest that this is worth exploring. The quality of transnational higher education is often questioned, probably because of the unregulated way in which it is provided in many countries. Many of what could be termed 'elite institutions' have so far been reluctant to enter transnational provision, at least partly due to concerns over the general reputation and quality of transnational education.

There are examples of institutions offering courses abroad and in many cases this is through established branch campuses, where the institution has full control over the operation. The UK's University of Nottingham and University of Liverpool are examples of institutions operating in Malaysia and China whereas a handful of American institutions, including Carnegie Mellon and Cornell University, have established branch campuses in Education City in Qatar. As mentioned earlier, the potential funding model in the Netherlands would require institutions to establish a presence in the country. There might therefore potentially be a suitable match between the elite institutions' preference for branch campuses and the way in which transnational education would be required to be provided in the Netherlands.

- Foreign institutions could be encouraged to address some of the issues in the higher education sector, such as high drop-out rates and long study periods. Incentives could be provided to institutions with a high proportion of students completing their studies within the nominated time period and provide more contact hours between students and lecturers (increase the intensity of education). It might also be an option to invite institutions, which have experience of addressing high drop-out rates and widening participation.
- Another area, where foreign institutions might add value is in the continued professional development area. The Ministry has indicated its desire to upgrade the skills of the Dutch work force through participation in higher education<sup>40</sup>. Foreign institutions with experience in providing courses for people already in employment could be encouraged to offer courses in the Netherlands. Whether there might be language barriers in this area would naturally have to be examined more closely.

---

<sup>38</sup> Centre for Higher Education Policy Studies, 'Higher Education in the Netherlands', page 30. URL: [http://www.utwente.nl/cheps/publications/complete\\_list/english/English\\_reports.doc/](http://www.utwente.nl/cheps/publications/complete_list/english/English_reports.doc/).

<sup>39</sup> Ministry of Education, Culture and Science, *Strategic Agenda for higher education, research and science policy*, page 6. URL: <http://www.minocw.nl/english/education/363/Higher-education.html>. Last accessed 31 July, 2008.

<sup>40</sup> Ibid. page 9.

## **6. Conclusion**

This paper has examined the attractiveness of the Dutch higher education market to foreign providers through a range of factors. Whilst it is assumed that the availability of public funding for non-domestic institutions would be a considerable draw for foreign institutions, the financial support is not likely to be enough in itself. The size of the market, the current private domestic and foreign sector, study abroad rates and regulations are also important considerations.

There is a potential tension, however, between attracting foreign institutions to provide courses in the Netherlands and the government's wish to use incoming provision to provide competition to local institutions. The market study suggests that there are limited opportunities for foreign institutions to offer 'traditional higher education' in direct competition with domestic institutions and it might therefore be difficult to attract foreign institutions to the Netherlands, if they are required to mainly operate within this area. As an alternative or supplement to 'mainstream' higher education provision, a range of what could be described as more niche-areas, where foreign institutions might be able to recruit students to their courses, have been identified. It is suggested, that these niche-areas, should be carefully selected to be in line with the government's wider developmental agenda.

A potential regulatory model could include relatively unburdensome regulations with incentives for foreign institutions to supply courses in some of the areas identified in this paper, where they could add value to the Dutch higher education sector and the society as a whole. These incentives could be financial, but they could also include recognition and/or accreditation of the courses (provided they meet the quality standards), inclusion in activities undertaken by organisations, such as NUFFIC or other types of promotional initiatives, or the provision of facilities. Incorporating (approved) foreign institutions into the Dutch higher education sector, rather than having them operate parallel to domestic higher education institutions, as has been seen in many other countries, is likely to add value to the sector and Dutch society and make the country a much more attractive market to foreign providers at the same time.

## References

De Weert, E and Boezerooy, P (2007) *Higher Education in the Netherlands*, Center for Higher Education Policy Studies. Available at:  
[http://www.utwente.nl/cheps/publications/complete\\_list/english/English\\_reports.doc/](http://www.utwente.nl/cheps/publications/complete_list/english/English_reports.doc/)

Bologna Process (2007) *National Report: 2005-2007 for the Netherlands*. Available at:  
<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/ActionLines/stocktaking.htm>

Marginson, S (2004) Competition and Markets in Higher Education: a 'glonacal' analysis, *Policy Futures in Education*, Volume 2, Number 2, pp. 175-244.

Ministry of Education, Culture and Science (2007) *Strategic agenda for higher education, research and policy*. Available at: <http://www.minocw.nl/english/education/363/Highereducation.html>

Netherlands Quality Agency (2006), *Webster University Leiden*. Available at:  
<http://www.nvao.net/assessed-programme/detail/2254>

NUFFIC (2008) *Internationalization in education in the Netherlands, 2007*. Available at:  
<http://www.nuffic.nl/international-organizations/information/mobility-statistics>

Teekens, H (2007) *Dutch Student Grants Good for Study Abroad*, IIE Network. Available at:  
<http://www.iienetwork.org/page/108516/>

Vlk, A, Westerheijden, D and van der Wende, M (2008): GATS and the steering capacity of a nation state in higher education: Case studies of the Czech Republic and the Netherlands, *Globalisation, Societies and Education*, Vol. 6, no. 1, pp. 33-54.

## **Appendix A: Biography**

### ***Line Verbik, Special Advisor, CIRIUS, Denmark***

Line is currently Special Advisor at CIRIUS, an authority within the Ministry of Science, Technology and Innovation, supporting internationalisation of education and training. The organisation is also responsible for the national promotion of Denmark as a study destination.

Line completed her undergraduate degree in History and Russian at the University of Copenhagen, Denmark and her MA in History at the School of Slavonic and East European Studies, University College London. She then worked as Information and Recruitment Officer at Imperial College London until 2003, where she joined the Observatory on Borderless Higher Education. She was Deputy Director of the Observatory until 2007, where she joined Hobsons as Research Manager. In the beginning of 2008, Line returned to Denmark to take up a position with CIRIUS.

It should be noted that this study is undertaken in Line's personal capacity and not as an employee of CIRIUS.

## Bijlage F Juridische aspecten toetreding tot bekostiging

BEANTWOORDING VRAAGSTELLING COMMISSIE EXPERIMENTEN OPEN BESTEL

Prof. mr. P. Zoontjens

Algemeen: Hoe kun je een transparante toetredingsprocedure juridisch vormgeven?

Deelvragen 1: Wat zijn de wettelijke eisen voor bekostiging van HO-instellingen en waar moeten aangewezen instellingen aan voldoen om te kunnen toetreden tot het bekostigde stelsel? Heeft de WHW een transparante toetredingsprocedure? Wat is de juridische status van de bijlage waarin de bekostigde onderwijsinstellingen worden opgesomd?

Deelvraag 2: Hoe zou de wet kunnen worden aangepast om transparantie van toetreding te bereiken?

ANTWOORD:

### *Algemeen*

De algemene vraagstelling is niet helder. Of een procedure wel of niet transparant is, houdt in essentie een waardeoordeel in. Daarover mogen bijvoorbeeld filosofen, bestuurskundigen of gewone burgers zich uitlaten. Juristen stellen de eis dat een procedure duidelijk en inzichtelijk moet zijn, ten behoeve van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van burgers en instellingen. Men kan over de bestaande toetredingsprocedure zeker stellen dat die duidelijk en inzichtelijk is, maar dat is gezien de vraagstelling kennelijk iets anders dan transparant. Ik houd het erop dat hier met transparant wordt bedoeld: een procedure die mogelijkheden biedt voor private, aangewezen instellingen om – afhankelijk van een binnen redelijke termijn te nemen, wettelijk voorgeschreven bestuurlijk besluit – toe te treden tot het publieke bestel van bekostigde instellingen.

### *Deelvragen 1*

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) onderscheidt in artikel 1.2, onderdelen a en b, bekostigde en niet bekostigde HO-instellingen. Een bekostigde instelling wordt in artikel 1.8, eerste lid, gedefinieerd als een instelling ‘opgenomen in de bijlage van deze wet onder a tot en met h.’ Het systeem komt erop neer dat (de activiteiten van) een HO-instelling slechts voor bekostiging van rijkswege in aanmerking komt (komen), als de betreffende instelling in de bijlage van de wet is opgenomen.

In de memorie van toelichting bij de WHW wordt nog het volgende over artikel 1.8 opgemerkt:

“Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 8 van de WWO en artikel 2 van de WOU, met dien verstande dat de opsomming van de bekostigde instellingen vanwege haar grote omvang (het gaat om circa 100 instellingen) is opgenomen in een bijlage van de wet.. De bijlage is onderdeel van de wet. Wijzigingen in de bijlage zijn dan ook onderworpen aan de procedure voor wetswijziging.”

Het derde lid van artikel 1.8 voorziet erin dat wijzigingen in de statutaire naam van de vereniging of stichting, die een universiteit of hogeschool van bijzonder onderwijs in stand houdt, zonder wetswijzigingen van kracht worden. Schriftelijke mededeling hiervan aan de minister is voldoende. Ook treedt een wijziging van rechtswege van de bijlage op in geval van bestuursoverdracht, omzetting, splitsing of verplaatsing van een openbare hogeschool of van een rechtspersoon die een bijzondere hogeschool in stand houdt. Zie artikel 16.19 WHW.

De vaststelling luidt dat de WHW, in lijn met voorgaande wetgeving overigens, uitgaat van het principe van een gesloten stelsel van HO-instellingen, waarvan de activiteiten voor rijksbekostiging in aanmerking komen. Instellingen die niet in de (bijlage van de) wet zijn genoemd kunnen geen bekostiging ontvangen. Eerst wanneer daartoe de wet wordt aangepast, dat wil zeggen een besluit wordt genomen door regering en Staten-Generaal gezamenlijk als bedoeld in artikel 81 van de Grondwet, kan een instelling toetreden tot de kring van bekostigde instellingen. Dit is een zuiver politiek proces. Dat wil zeggen dat daarvoor:

- geen specifieke aanvraagprocedure is geregeld, en
- geen criteria gelden die vooraf duidelijkheid verschaffen of en wanneer een instelling voor toetreding in aanmerking komt.

Een aangewezen instelling die wil “doorgroeien” naar een bekostigde status is dus in de huidige context van de wet volledig afhankelijk van politieke wilsvorming. Juridisch is er een strikte waterscheiding tussen aangewezen en bekostigde instellingen. De wet zelf vormt hier de dijk.

#### *Deelvraag 2*

Transparantie in de hierboven aangegeven zin is in essentie gediend door de beslissing tot toetreding niet langer te baseren op het staatsrecht, oftewel politieke wilsvorming tussen regering en parlement, maar op het bestuursrecht. Dat betekent dat er een wettelijk stelsel moet worden geregeld, dat voorziet in een (ministeriële) beschikking als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) op basis van een aanvraag van een instelling.

Hierbij kunnen twee modellen worden onderscheiden: het subsidiemodel of het marktstandplaatsvergunningenmodel.

#### *A. Subsidiemodel*

In hoofdstuk 4, afdeling 4.2, van de Awb zijn algemene subsidiebepalingen neergelegd. De Awb schrijft daarbij voor dat overheidssubsidies op een bepaald terrein een wettelijke grondslag behoeven. Voor OCW is de bevoegdheid van de minister tot subsidiëring geregeld in de Wet overige OCenW-subsidies van 1998. Hierin is een stelsel neergelegd tot het in aanleg financieren van activiteiten, niet instellingen. Met het voorstel tot invoering van leerrechten in het hoger onderwijs wordt ook een dergelijke verschuiving – zij het slechts gedeeltelijk – beoogd. Het probleem hierbij is dat diep kan worden ingegrepen in bestaande belangen, reeds geïnvesteerd kapitaal en gevestigde reputaties.

#### *B. Het marktstandplaatsvergunningenmodel*

In dit model zal de overheid moeten fungeren als een soort marktmeester: er worden vergunningen of concessies verleend aan aanvragers/standhouders totdat de marktplaats vol is. Zoals we weten uit de praktijk van gemeentelijke marktstandplaatsvergunningen kan het voorkomen dat gevestigde partijen in een nieuwe vergunningsronde moeten wijken voor nieuwkomers, dat nieuw aanbod oud aanbod op de markt verdringt. De essentie van dit model is dat er in de conceptie van een open bestel grenzen in acht worden genomen. In de op te stellen

criteria moet worden uitgegaan van een eindig volume van bekostigde instellingen. Daarbij ligt het voor de hand om gevestigde reputaties en essentieel aanbod in stand te houden en alleen nieuwkomers toe te staan als daarmee een verbetering wordt bereikt voor het stelsel als geheel. In feite vinden redeneringen omtrent de macrodoelmatigheid van opleidingen toepassing in deze aangepaste context.





## Literatuurlijst

- Aghion, Ph., M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell en A. Sapir (2008), *Higher aspirations: An agenda for reforming European Universities*, Bruegel Blueprint series vol. V, Brussel.
- Brunello, G. en M. de Paola (2004), *Market failures and the under-provision of training*, CESifo Working Paper Series No. 1286.
- Burger, K., A. Hoen, R. Venniker en D. Webbink (2004), *Een Open Bestel in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs*, CPB-document no. 70, Den Haag.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag.
- Cornet, M., F. Huizinga, B. Minne en D. Webbink (2006), *Kansrijk kennisbeleid*, CPB Document no. 124, Den Haag.
- Damme, E. van (2006), "Algemeen belang of economisch belang?", *ESB*, p. 543.
- Dijkgraaf, E., S. van der Geest, R. Gradus en M. de Jong (2008), *School Choice and Competition: Evidence from the Netherlands*, Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2008-109/3, Amsterdam.
- Graaf, D. de en E. van den Berg (2008), *Monitor van Experimenten Open Bestel: De eerste meting* (vertrouwelijk concept), SEO-rapport, Amsterdam.
- Van Herpen (2006), Deelname aan post-initieel onderwijs, 1995-2005, *CBS Sociaal-Economische Trends*, Voorburg.
- IBO (2004), *Open bestel*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-3004, nr. 2, De Haag.
- Innovatieplatform (2006), *Kennisinvesteringsagenda 2006-2016*, Den Haag.
- Jacobs, B. (2006), 'Experimenten open bestel gedoemd te mislukken', *ESB*, December, pp. 53-57.
- Leuven, E. (2004), "A review of the wage returns to private sector training", Amsterdam, niet gepubliceerd.
- Leuven, E. en H. Oosterbeek (2006), "The responsiveness of training participation to tax deductibility", niet-gepubliceerd, Amsterdam.
- Van Lieshout, H. (red.) (2005), Postinitiële scholing: van patstelling naar pact, OSA-publicatie A211, Tilburg.
- Minne, B., M. van der Steeg en D. Webbink (2007), 'De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs', CPB-Memorandum no. 177, Den Haag.

- Ministerie van Economische Zaken (2008), *Onderzoek marktwerkingsbeleid*, Tweede Kamer 2007-2008, 24036, nr. 343, Den Haag.
- Ministerie van OCW (2003/2004), *Notities Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs*, Den Haag.
- Ministerie van OCW (2007), *Het Hoogste Goed: Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid*, Den Haag.
- Ministerie van OCW (2007a), *Kennis in kaart*, Den Haag.
- Mooij, A. de en W. Houtkoop (2005), 'Scholing op afspraak: stand van zaken O&O-fondsen 2004', Max Goote Kenniscentrum, Amsterdam.
- NMa (2004), *Visiedocument AWBZ-zorgmarkten*, Den Haag.
- Nuffic (2008), *Internationalization in education in the Netherlands 2007*, Den Haag.
- OESO (2003), "Upgrading Workers' Skills and competencies", in *OECD Employment Outlook*, Parijs, pp. 237-296.
- OESO (2004), *Improving Skills for More and Better Jobs: Does Training Make a Difference?*, in *OECD Employment Outlook*, Parijs, pp. 183-224.
- OESO (2007), *Thematic review of tertiary education: The Netherlands*, Parijs.
- OESO (2007a), *Education at a glance*, Parijs.
- OESO (2008), *Education at a glance*, Parijs.
- Onderwijsraad (2003), *Bekostiging hoger onderwijs*, Den Haag.
- Onderwijsraad (2004), *Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs*, Den Haag.
- Onderwijsraad (2004a), *Veranderingen aan de grenzen van het rijk: bekostigd en niet-bekostigd onderwijs*, Den Haag.
- Onderwijsraad (2007), *Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs?*, Den Haag.
- Raad voor werk en inkomen (RWI) (2008), *Een open en flexibele infrastructuur voor Leven Lang Leren*, Den Haag.
- Ritzen, J. (2007), *Higher Education's Perfect Storm*, Presentation UNU/UNESCO Conference Tokyo, August 29, 2007.
- ROA (2007), *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2012*, Maastricht.
- SER (2000), *Levensloophbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen, rapport van de commissie sociaal-economische deskundigen*, Den Haag.

SER (2002), *Het nieuwe leren*, publicatienr. 02/10, Den Haag.

SER (2006), *Wehvaartsgroei voor en door iedereen*, publicatienr. 06/08, Den Haag.

Stichting van de arbeid (2006), “Naar brede en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt: Aanbevelingen over scholing en employabilitybeleid”, publicatienr. 7/06, Den Haag.

Suijker, F., R. van Opstal, en B. Verbeet (2007), Postinitiale scholing en werkloosheid, *CPB Memorandum no. 182*, Den Haag.

Verbik, L. (2008), *The potential for and impact of transnational higher education import to the Netherlands*, unpublished paper.

Veugelers, R. en R. van der Ploeg (2008), ‘Reforming European Universities: scope for an evidence-based process’, working paper, Leuven.



# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)