



Een open bestel in BVE, HBO en WO

Auteur(s):

B.W.V. ten Cate, N.J. Nahuis en F.J. Willemsen

De eerste twee auteurs werken bij het ministerie van Financiën. De laatste auteur is werkzaam bij het ministerie van OCW. b.w.v.cate@minfin.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4456, pagina 136, 25 maart 2005

Rubriek:

Onderwijs

Trefwoord(en):

Vrijere toetreding van aanbieders kan de kwaliteit en doelmatigheid van het middelbaar en hoger onderwijs verbeteren.

Het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs kennen enkele hardnekkige problemen. Voorbeelden hiervan zijn onvoldoende maatwerk, gebrekkige aansluiting op de arbeidsmarkt en een laag rendement. Vrije toetreding tot het publiek bekostigde onderwijsbestel kan deze problemen in theorie deels ondervangen. Er zijn binnen of buiten Europa echter nauwelijks landen te vinden waar relevante ervaring is opgedaan met een open bestel voor instellingen in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Mede naar aanleiding van twee recente rapporten over het open Bestel (IBO-werkgroep Open bestel, 2004; CPB, 2004) heeft het kabinet dan ook recentelijk aangekondigd te willen experimenteren met een open bestel in het Hoger Onderwijs (Kabinetsstandpunt Open Bestel, 2004).

Problemen in het huidige stelsel

Waarom een open bestel? Diverse beleidsrapporten signaleren enkele hardnekkige knelpunten in het middelbaar beroepsonderwijs (BVE) en het hoger onderwijs (HO) (ministerie van OCW, 2001; 2004; Inspectie van het onderwijs, 2004). Beide sectoren kennen onvoldoende maatwerk en flexibiliteit in het onderwijsaanbod en tekortkomingen in het kwaliteitssorgstelsel.

Kenmerkend voor het HO zijn daarnaast de geringe variëteit aan leerwegen binnen de instellingen en het gebrek aan differentiatie van het inhoudelijke niveau. Studenten in het HO vinden het onderwijsaanbod ondoorzichtig en doen lang over hun studie. In het BVE vallen veel leerlingen vroegtijdig uit, waardoor het rendement laag is. De instellingen richten zich te weinig op de student en de opleidingen sluiten te weinig aan op het bedrijfsleven en de maatschappij. Tot slot worden de slecht doorlopende leerlijnen en de ondoorzichtige kwaliteit van het onderwijs voor de deelnemers genoemd als knelpunten in het BVE.

Deze knelpunten zijn deels te typeren als informatieproblemen waarmee de overheid, als regisseur van het aanbod, wordt geconfronteerd. Momenteel toetst de overheid aan de hand van de macrodoelmatigheidstoets of nieuwe opleidingen aansluiten bij de behoeften op de arbeidsmarkt, wat de samenhang ervan is met andere opleidingen binnen de instellingen en waar zij verschillen van vergelijkbare opleidingen in de regio. Maar de overheid heeft vaak onvoldoende zicht op de continu veranderende vraag naar opleidingen. Het zijn juist de instellingen die zicht hebben op deze vraag. Zij hebben immers een direct belang bij het aantrekken en vasthouden van studenten en zitten dicht op de relevante ontwikkelingen.

Het is de vraag of instellingen in het huidige stelsel de prikkels ervaren om doelmatig te opereren. Dankzij de fusiegolf in de jaren tachtig en negentig hebben zij in veel gevallen een (regionale) monopoliepositie verkregen. De grote omvang van instellingen heeft de keuzemogelijkheden voor studenten beperkt en de bureaucratie bevordert (Onderwijsraad, 2004a, blz. 12).

Voordelen van een open bestel

Een open bestel is in theorie een antwoord op bovenstaande problemen. Het is een stelsel waarin aanbieders van onderwijs (publiek, privaat, nationaal en internationaal) onder gelijke omstandigheden kunnen toetreden tot en opereren op de publieke onderwijsmarkt. Aangewezen instellingen en commerciële en nieuwe aanbieders komen dan desgewenst in aanmerking voor publieke financiering.¹

Als de huidige instellingen efficiënt opereren, zal er weinig veranderen. In andere gevallen liggen er echter kansen voor nieuwe en huidige aanbieders om marktaandeel te veroveren. Instellingen kunnen hun aantrekkelijkheid vergroten door bijvoorbeeld meer maatwerk en variatie te leveren in opleidingen, door onderwijsmethoden te vernieuwen en het onderwijsaanbod snel aan te passen aan de wensen van de vrager. De verhoogde concurrentie vergroot verder de prikkels om het onderwijsaanbod transparanter te maken via een betere werking van het reputatiemechanisme. Aan de andere kant hebben slecht functionerende of impopulaire opleidingen in een open bestel geen bestaansrecht.

Deze kwaliteitsimpulsen bieden perspectief op een hoger rendement van het onderwijs en een betere aansluiting van opleidingen op de arbeidsmarkt. Op deze wijze verbetert een open bestel de doelmatigheid: meer kwaliteit voor hetzelfde macrobudget.

Randvoorwaarden voor een open bestel

Voor een gezonde marktwerking is naast vrije toetreding nog een aantal cruciale randvoorwaarden van belang.

Een open bestel vereist om te beginnen volledige studentvolgende bekostiging, zodat inspanningen van instellingen om studenten aan te trekken en vast te houden ook worden beloond. Immers: als alle aanbieders een *studentonafhankelijke* subsidie ontvangen, dan worden ze geprikkeld om toe te treden zonder zich te richten op de kwaliteit van het onderwijs. Als alleen de huidige aanbieders een dergelijke subsidie ontvangen, leidt dat tot oneerlijke concurrentie, wat juist toetreding belemmert.

Meer dan in het huidige bestel moeten (potentile) studenten hun studiekeuze kunnen baseren op relevante informatie over kwaliteitsverschillen in het (grotere) opleidingsaanbod. Naast kwaliteitsindicatoren gaat het hierbij ook om indicatoren als het rendement van opleidingen en de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden. De overheid hoeft deze informatie niet zelf te verschaffen, maar zal er juist op toe moeten zien dat instellingen dat zo objectief mogelijk doen.

Het belang van toezicht neemt in een competitief stelsel toe. Net als in andere markten zal mededingingstoezicht, eventueel aangevuld met sectorspecifiek toezicht, misbruik van eventuele marktmacht moeten tegengaan. Ook zullen instellingen in jaarverslagen en jaarrekeningen verantwoording moeten afleggen aan de overheid over de besteding van de publieke middelen.

In een open bestel wordt het aanbod van opleidingen bepaald door de interactie tussen de vragende student en de (nieuwe) instellingen die hierop inspelen. Hiermee vervalt de eerder omschreven macrodoelmatigheidstoets. Een uitzondering vormen de studies met extra maatschappelijke meerwaarde, die de overheid aanvullend zal moeten ondersteunen. De externe effecten van deze studies stijgen uit boven die van een reguliere studie. Het is wellicht maatschappelijk ongewenst als een studie Duitse taal- en letterkunde verdwijnt, alleen omdat er te weinig belangstelling voor is. Welke studies onder deze noemer vallen, is moeilijk objectief vast te stellen. Dat is grotendeels een politieke keuze.

Via het mechanisme van accreditatie garandeert de overheid dat publiek gefinancierde opleidingen een basiskwaliteit hebben. Voor het hoger onderwijs is dit niet nieuw: sinds 2000 voorziet de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie opleidingen van een kwaliteitskeurmerk. In de accreditatieprocedure zal aan de marge worden getoetst of een opleiding maatschappelijk ongewenst is. Daarmee worden excessen in het opleidingsaanbod voorkomen. Daarnaast bevat deze procedure garanties die voorkomen dat studenten de dupe worden als een instelling een opleiding opheft, of onverhoopt failliet gaat.

Een open bestel 'plus'

Selectie en collegegelddifferentiatie zijn geen essentiële elementen van een open bestel, maar sluiten er wel goed op aan.² Door selectie kunnen instellingen extra opleidingen aanbieden, toegespitst op specifieke capaciteiten van studenten.

Collegegelddifferentiatie stelt instellingen in staat om duurdere opleidingen te starten. Dit kunnen bijvoorbeeld topopleidingen zijn, maar ook opleidingen met intensieve begeleiding.

In een open bestel wordt het aanbod van opleidingen bepaald door de interactie tussen de student en de (nieuwe) instellingen

Deze nog onontgonnen delen van de onderwijsmarkt maken het voor nieuwe aanbieders aantrekkelijker om toe te treden tot het bekostigde segment. De extra concurrentiedruk die daarvan het gevolg is, genereert weer extra prikkels voor de doelmatigheid. Het effect van collegegelddifferentiatie kan tot uitdrukking komen in extra kwaliteit of juist in een lager collegegeld.

Mogelijke risico's en oplossingsrichtingen

Naast potentiele voordelen zijn er ook potentieel negatieve effecten verbonden aan een open bestel. Allereerst bestaat het risico dat instellingen minder aandacht besteden aan zaken die minder goed waarneembaar en meetbaar zijn, zoals zelfvertrouwen, motivatie voor vervolgoedingen, sociale vaardigheden en maatschappelijke voorkeuren (normen en waarden). Dat is gedeeltelijk te ondervangen als de onderwijsinspectie deelnemers, studenten en hun ouders informeert over de minder meetbare aspecten of deze aspecten van onderwijskwaliteit expliciet opneemt in de accreditatie. Het is overigens de vraag of de minder meetbare aspecten in het huidige stelsel beter gewaarborgd worden.

Een tweede risico is dat instellingen de krenten uit de pap proberen te vissen (*cherry picking*). Op dit moment financieren instellingen dure opleidingen mede door kruissubsidiering tussen goedkope en dure opleidingen. Maar in een open bestel lokt kruissubsidiering toetreding uit. Nieuwe aanbieders kunnen de goedkope studies (de bron van de kruissubsidiering) immers goedkoper aanbieden. Zij richten zich dan alleen op de meest rendabele opleidingen (Onderwijsraad, 2004). Andere bestaande instellingen worden gedwongen hierin mee te gaan. Het resultaat is dat dure studies uiteindelijk verdwijnen.

Cherry picking treedt alleen op als instellingen niet zelf de collegegelden mogen vaststellen. Toch kan de overheid dit gedrag voorkomen. Zij zal dan in de bekostiging van opleidingen rekening moeten houden met de kostprijzen van opleidingen, zodat instellingen geen kruissubsidiering meer nodig hebben om de duurdere studies in stand te houden. Deze afstemming brengt wel extra informatiekosten voor de overheid met zich mee, omdat de overheid minder goed op de hoogte is van de kostenstructuur van het opleidingsaanbod dan de instellingen.

Als instellingen zelf collegegelden mogen vaststellen, verdwijnt het risico van cherry picking. Zij kunnen dan immers extra kosten van een opleiding doorberekenen aan de student. Hierdoor vervalt de noodzaak tot kruissubsidies. In deze situatie ligt zelfs *z'n* algemeen bekostigingsniveau voor elke opleiding voor de hand.³ De student kiest voor een duurdere opleiding als hij verwacht dat deze een groter rendement oplevert in de zin van extra salaris of een ander extra voordeel. Dit vooruitzicht maakt extra specifieke subsidiering overbodig. *E'z'n* bekostigingsniveau ligt bovendien voor de hand omdat de overheid in een open bestel geen sturende rol in het opleidingsaanbod heeft. Uitzondering op de regel zijn de eerder genoemde studies met extra maatschappelijke meerwaarde. De extra bekostiging van deze studies maakt ten slotte direct zichtbaar aan welke opleidingen de overheid extra meerwaarde toekent.

Conclusie

In theorie heeft een open bestel veel voordelen als het gaat om de doelmatigheid en kwaliteit van het hoger onderwijs. Of de positieve effecten zich in de praktijk ook voordoen, is onduidelijk. Het wachten is op de resultaten van de aangekondigde experimenten met een open bestel in het hoger onderwijs.

Birgit ten Cate, Niek Nahuis en Frank Willemsen

Literatuur

CPB (2003) *Effecten van invoering van een sociaal leenstelsel in het Nederlands hoger onderwijs*. CPB Document 39, Den Haag.

CPB (2004) *Een Open Bestel in BVE, HBO, WO*. Den Haag.

Kabinetsstandpunt Open Bestel (2004) kenmerk HO/BL/2004/54093.

Ministerie van OCW (2001) *Grenzeloos leren*. Den Haag.

Ministerie van OCW (2004) *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004*. Den Haag.

Onderwijsraad (2004) *Ruimte voor Nieuwe Aanbieders in het Hoger Onderwijs*, Den Haag.

Werkgroep IBO Open Bestel (2004) *Interdepartementaal beleidsonderzoek 2003-2004*. Nr 2., Den Haag: Ministerie van Financien.

1 Dit zijn particuliere instellingen die geen publieke middelen ontvangen en die in een aanwijzingsprocedure hebben bewezen onderwijs van voldoende kwaliteit aan te bieden.

2 De financiële toegankelijkheid bij collegegelddifferentiatie kan in theorie worden gewaarborgd door een leenstelsel dat de terugbetaling van de lening koppelt aan het profijt van een studie (CPB, 2003).

3 Als de vrijheid om zelf collegegelden vast te stellen is gemaximeerd, is enige differentiatie in bekostigingsniveaus denkbaar, zij het in mindere mate dan bij vaste collegegelden.