

# Marktwerking in het hoger onderwijs

Een vergelijkende analyse van marktwerking in en discussies over marktwerking  
in vijf hoger onderwijsystemen

CHEPS — Hoger onderwijs monitor  
Thematisch rapport VI

## *Resultaten en analyses*

Frans Kaiser  
Peter van der Meer  
Jasmin Beverwijk  
Anne Klemperer  
Bernard Steunenberg  
Anne van Wageningen  
053 — 489.3263



Center for  
Higher Education  
Policy Studies

---

# Marktwerking in het hoger onderwijs

## 1. Inleiding

Sinds het verschijnen van het rapport Cohen (Markt en overheid) is er een discussie over de positie van (publieke) hoger onderwijs instellingen op de markt. Publieke HO-instellingen voelen een sterke druk (of aantrekkingskracht) van de traditionele onderwijs en onderzoeksactiviteiten naar meer marktgerichte activiteiten, vooral ter verwerving van additionele middelen. Contractonderzoek en contractonderwijs zijn twee typen marktgerichte activiteiten die in dit verband het meest worden genoemd.

De omvang van deze commerciële activiteiten van publieke HO-instellingen is de laatste jaren aanzienlijk gegroeid. Deze groei heeft geleid tot een reactie van de aanbieders die reeds op die markten actief waren. Ze voeren aan dat publieke HO-instellingen in een bevoorrechte positie verkeren en hierdoor de concurrentie op de markt verstoren. De meeste van die commerciële activiteiten bouwen voort op activiteiten die reeds bestaan in die instellingen en die zwaar gesubsidieerd worden en zijn door de overheid. Hoewel de commissie Cohen vond dat publieke instellingen aan voorwaarden moeten voldoen om een *level playing field* te creëren werd het publieke hoger onderwijs van een aantal van die voorwaarden ontheven. De voornaamste reden hiervoor is het quasi-collectieve karakter van het hoger onderwijs en fundamenteel onderzoek.

De beleidsmakers zien zich nu geconfronteerd met de vraag onder welke voorwaarden (publieke) hoger onderwijsinstellingen commerciële activiteiten mogen ontplooiën en hoe de naleving van die voorwaarden kan worden bewaakt.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) gevraagd om in het kader van de CHEPS Higher Education Monitor vanuit een internationaal vergelijkend perspectief onderzoek te verrichten naar dit onderwerp. Op grond van dit verzoek en een korte literatuurstudie hebben we de volgende centrale vraag geformuleerd:

In hoeverre wordt aan voorwaarden voor vrije concurrentie op hoger onderwijs markten voldaan in een aantal Westerse hoger onderwijs stelsels? Aangezien het veranderen van die voorwaarden een aanzienlijke tijd zou vergen hebben we een aanvullende vraag geformuleerd: Welke discussies of beleidsinitiatieven ten aanzien van deze voorwaarden zijn recentelijk gevoerd cq ontwikkeld?

---

## 2. Aanpak en reikwijdte

Om deze vragen te beantwoorden hebben we allereerst op grond van een literatuurstudie over concurrentie en quasi-markten een conceptueel kader ontwikkeld. Op grond van dit kader is een vragenlijst opgesteld. Het empirisch deel van het onderzoek bestond uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel hebben we literatuur, beleidsdocumenten, wet- en regelgeving en andere voor de beantwoording van de vragen uit de vragenlijst relevante documenten bestudeerd. Het tweede onderdeel bestond uit gesprekken met nationale deskundigen over de discussies en ervaringen met marktwerking in hun nationale hoger onderwijs stelsels. De studie omvat vijf hoger onderwijs systemen: Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de staat Michigan (USA) en Nederland. Verdere details kunt u vinden in Kaiser et.al. (1999).

## 3. Conceptueel kader

Op grond van literatuurstudie hebben we het volgende kader opgesteld volgens het welk we de (quasi)markten in een aantal hoger onderwijs stelsels empirisch kunnen beschrijven.

Daartoe moeten we eerst de leveranciers en gebruikers op de markt en de producten die worden aangeboden identificeren. Vervolgens gaan we na of en hoe marktgedrag door de overheid wordt gereguleerd. Daarbij onderscheiden we drie typen beleid: beleid gericht op de basisvoorwaarden, beleid gericht op de marktstructuur en beleid gericht op het gedrag van de spelers op de markt. De vragen die hierbij aan de orde komen zijn:

- 1) Is er beleid ontwikkeld om de basisvoorwaarden voor de markt voor hoger onderwijs en contractonderzoek te garanderen of te verbeteren? Zo zullen we aandacht besteden aan regelgeving over eigendomsrechten, de toepassing van mededingingswetgeving op het terrein van hoger onderwijs, hoger onderwijs wetgeving.
- 2) Hoe open is de marktstructuur en welke regulering (zoals belastingen en subsidies) wordt door de overheid gehanteerd? Is de toegang tot de markten gereguleerd of open voor iedereen? Krijgen HO-instellingen subsidies en kunnen concurrenten ook aanspraak maken op dergelijke subsidies? Gelden voor alle partijen vergelijkbare fiscale regelingen?
- 3) Wat is het gedrag van de spelers met betrekking tot:  
prijs en hoeveelheid: Op welke wijze treedt de overheid regulerend op om positieve externe effecten te waarborgen? Concurren HO-instellingen met elkaar voor studenten of contractonderzoek? Zijn er verschillen in collegegelden/ tarieven tussen instellingen? Worden HO-instellingen gesponsord door werkgevers/ hebben HO-instellingen afspraken met werkgevers?

transparantie: Hoe treedt de overheid regulerend op om informatie over kwaliteit van kennis beschikbaar te krijgen? Welke spelers zijn bij het leveren van informatie over kwaliteit betrokken? Wie verstrekt informatie over kwaliteit aan de gebruikers?

#### 4. Producten en markten

Het product dat we onderzoeken is kennis. Dit product kent verschillende verschijningsvormen en is verhandeld op verschillende markten:

- § De markt voor de verspreiding van bestaande kennis. Dit omvat alle onderwijsmarkten waar kennis wordt overgedragen aan anderen. In dit onderzoek maken we onderscheid tussen de markt voor initieel hoger onderwijs en de markt voor post-initieel hoger onderwijs.
- § De markt voor de productie van kennis. Hier kunnen we onderscheid maken tussen de markt voor fundamenteel onderzoek (kennis zonder directe commerciële toepassing) en de markt voor contractonderzoek. In dit onderzoek beperken we ons tot de markt voor contractonderzoek.

Vooraleer we overgaan tot de beschrijving van de voorwaarden voor concurrentie presenteren we de belangrijkste doelen die de overheden in de beschreven landen met de invoering of uitbreiding van marktgerichte activiteiten nastreven.

#### 5. Doelen

Er zijn verschillende redenen waarom (meer) marktwerking in het hoger onderwijs wordt bediscussieerd en geïntroduceerd. Om het succes van introductie van marktwerking in het algemeen te beoordelen, identificeren Bartlett en Legrand (1993:p.13) vier criteria: het niveau van (productieve) efficiëntie, de mate van responsiviteit van leveranciers op de vraag van consumenten, de keuzevrijheid van consumenten tussen diensten en leveranciers en de aandacht die rechtvaardigheid krijgt. Van der Veen (1997) voegt daaraan het criterium van *beheersbaarheid* toe. Het beleid van de overheid en haar doelstellingen bepalen welke criteria het meest belangrijk zijn. In de landenrapporten<sup>1</sup> sommen we de doelstellingen van de introductie van (meer) marktwerking op. Deze informatie is cruciaal voor de interpretatie van de bevindingen omtrent de voorwaarden en discussies van marktwerking. Het is moeilijk zo niet onmogelijk om de bevindingen met elkaar te vergelijken zonder te weten waarom bepaalde maatregelen zijn geïntroduceerd. De voorwaarden van marktwerking en discussies over marktwerking zijn, in onze ogen, sterk gerelateerd aan de doelstellingen van (meer) marktwerking.

<sup>1</sup> De landenrapporten vind u in deel II van Kaiser et.al. 1999.

---

Wij perkten de algemene vraag 'Waarom wordt marktwerking in het hoger onderwijs geïntroduceerd of uitgebreid?' in door de volgende meer gerichte vragen te stellen: Op welke manier schieten de huidige coördinatiemechanismen tekort om de door de overheid gestelde doelen van het hoger onderwijs te bereiken? Waarom wordt marktwerking gezien als een betere manier om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen dan het huidige sturingsmechanisme?

De uitbreiding van marktwerking in het Nederlands hoger onderwijs heeft als doelen om de private bestedingen te verhogen en de responsiviteit van het hoger onderwijs op maatschappelijk behoeften te vergroten. De verhoging van private bestedingen is noodzakelijk omdat er een groeiende maatschappelijke behoefte aan hoger opgeleiden is terwijl de publieke middelen voor hoger onderwijs niet zullen groeien.

In Duitsland is de belangrijkste doelstelling van de introductie van marktwerking het verbeteren van de kwaliteit van onderwijs aan de publieke hoger onderwijsinstellingen. Als nevensdoelstelling beogen sommige maatregelen de verhoging van de efficiëntie van het systeem. Een andere genoemde reden is de verhoging van de maatschappelijke relevantie van het hoger onderwijs. De introductie van marktwerking en de opkomst van private instellingen van hoger onderwijs worden daarbij als belangrijkste middelen gezien.

In Michigan zijn bezuinigingen op publieke middelen en de daaruit volgende behoefte voor meer private middelen belangrijke redenen geweest voor het verhogen van de marktwerking in het hoger onderwijs. In tegenstelling tot Europese landen heeft Michigan al meer dan 25 jaar ervaring met marktwerking in het hoger onderwijs.

Verhoging van de efficiëntie en het creëren van een bredere basis voor de toename van de participatie in het hoger onderwijs zijn de belangrijkste redenen voor het introduceren van marktwerking in het Verenigd Koninkrijk. Het verhogen van de maatschappelijke relevantie wordt gezien als een nevensdoelstelling.

In het algemeen zien de Fransen niet veel voordelen van marktwerking in het hoger onderwijs. Belangrijke doelstellingen in het hoger onderwijsbeleid zijn, echter, het verhogen van de productieve efficiëntie, het verhogen van de responsiviteit van de hoger onderwijsinstellingen op de behoeften van de arbeidsmarkt en studenten en het vergroten van de keuzemogelijkheden van studenten.

Natuurlijk zijn de doelstellingen van (meer) marktwerking niet de enige beleidsdoelen van het hoger onderwijsbeleid. In alle vijf landen legt het streven naar gelijkere toegangskansen tot het hoger onderwijs beperkingen op aan het streven naar meer marktwerking: welke reden ook ten grondslag ligt aan het streven naar meer marktwerking, de toegang tot het hoger onderwijs moet gewaarborgd blijven.

In Michigan, Duitsland en Nederland is er nog een beperkende doelstelling, namelijk de diversiteit van het hoger onderwijs. Alle disciplines en studierichtingen moeten kunnen worden gestudeerd. In deze drie landen is men enigszins bevreesd dat instellingen slechts de krenten uit de pap zullen pikken en dat derhalve niet-winstgevende studierichtingen in onvoldoende mate worden aangeboden.

*Tabel 1: Doelstellingen en beperkingen van (meer) marktwerking in het hoger onderwijs*

	Nederland	Duitsland	Michigan	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk
Meer private middelen	X		X	X	
Verhoging van de onderwijskwaliteit		X			
Vergroting van de responsiviteit	X	X		X	X
Verhoging van de productieve efficiëntie		X		X	X
Gevaar van onrechtvaardigheid	X	X	X	X	X
Gevaar van het halen van de krenten uit de pap	X	X	X		

## 6. Voorwaarden voor marktwerking

### 6.1 Initieel hoger onderwijs

#### 6.1.1 Spelers en basisvoorwaarden

Het aantal en soort aanbieders van initieel hoger onderwijs laten een groot verschil zien tussen de landen. In Michigan en Frankrijk is de diversiteit van aanbieders waarschijnlijk het grootst. Mede vanwege haar omvang heeft Nederland een klein aantal universiteiten. De belangrijkste consumenten van initieel hoger onderwijs zijn jonge studenten die recentelijk met goed gevolg het secundair onderwijs hebben doorlopen. Naast deze 'traditionele consumenten' treffen we een toenemend aantal oudere studenten aan die hun initiële (secundaire) opleiding willen opwaarderen. De wetgeving in de verschillende landen bevat vrijwel geen belemmeringen voor marktwerking in het hoger onderwijs. Concurrentie tussen instellingen is in principe toegestaan. We vonden slechts in Nederland één mogelijke belemmering voor marktwerking met betrekking tot de basisvoorwaarden: het geringe aantal universiteiten in Nederland met het gevaar van monopolievorming.

---

### 6.1.2 Marktstructuur

In Duitsland bestaan aanzienlijke belemmeringen in de toegang voor nieuwe aanbieders tot de markt. Het is moeilijk nieuwe universiteiten op te richten die het recht hebben studenten voor officieel erkende diploma's op te leiden. Alle publieke hoger onderwijsinstellingen worden opgesomd in regionale wetten. Private instellingen hebben de toestemming van de minister nodig. Ook is het moeilijk voor universiteiten nieuwe studierichtingen op te starten. Ze moeten daartoe een goedkeuringsprocedure doorlopen. Een derde moeilijkheid voor de introductie van meer marktwerking betreft het bestaande bekostigingssysteem van Duitse universiteiten. De meeste publieke gelden zijn geoormd, hetgeen de instellingen belemmert de middelen naar eigen inzicht te besteden. Hierdoor is het moeilijk een concurrerende speler te worden.

De markt voor initieel hoger onderwijs in Nederland heeft vrijwel dezelfde belemmeringen als de Duitse markt. Ook in Nederland is het moeilijk nieuwe instellingen voor hoger onderwijs op te richten. De publiek gefinancierde instellingen zijn opgesomd in de wetgeving met betrekking tot het hoger onderwijs. De wet moet worden veranderd om publieke middelen aan andere instellingen te geven. Privaat gefinancierde instellingen worden *aangewezen* door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Om een aangewezen status te krijgen moet een instelling aan kunnen tonen dat haar onderwijs van voldoende kwaliteit is. Daarnaast is het starten van nieuwe programma's en het in belangrijke mate wijzigen van bestaande programma's gereguleerd. Alle studieprogramma's die opleiden tot een officieel diploma staan centraal geregistreerd. Nieuwe programma's moeten een goedkeuringsprocedure doorlopen, waarin de minister uiteindelijk beslist, om in het register te worden opgenomen. De hoger onderwijsinstellingen hebben geen belemmering met betrekking tot de besteding van de publieke middelen. Deze worden als een bedrag ineens uitbetaald, waarna de instellingen zelf kunnen bepalen hoe zij deze middelen besteden.

In Frankrijk is het niet zo moeilijk nieuwe hoger onderwijsinstellingen op te richten. Het is echter wel moeilijk om nieuwe studieprogramma's aan te bieden. Alle nationaal erkende diploma's worden centraal vastgesteld en geregistreerd. Tachtig procent van de studieprogramma's zijn wettelijk voorgeschreven. Ook de bestedingsvrijheid van de instelling is beperkt. De Minister beslist over de aanstelling van nieuwe stafleden en is verantwoordelijk voor de betaling van de salarissen. Universiteiten hebben beperkte bevoegdheden met betrekking tot het personeelsbeleid.

---

In het Verenigd Koninkrijk is de situatie tegengesteld aan die in Frankrijk. In het Verenigd Koninkrijk is het moeilijk nieuwe universiteiten op te richten. Het stichten van nieuwe universiteiten gebeurt door het invoeren van een nieuwe wet of statuut. Daartoe moet een lastige procedure worden doorlopen. Is een instelling eenmaal opgericht en daarmee ook wettelijk erkend dan is zij vrij het aanbod van studieprogramma's te bepalen. Ook kunnen zij elke verandering in de programma's aanbrengen die zij maar willen. Echter, niet elk programma wordt publiek gefinancierd. De overheid stelt het aantal publiek te bekostigen studieplaatsen per programma vast. Net als in Nederland hebben de instellingen de vrijheid de publieke middelen naar eigen inzicht te besteden. De middelen worden als som ineens uitbetaald.

In Michigan is er geen enkele belemmering voor marktwerking. Iedereen die wil kan een instelling voor hoger onderwijs beginnen en daar elk denkbaar programma aanbieden. Ook kennen de instellingen, vanwege hun onafhankelijke positie, geen belemmeringen bij de besteding van hen (publiek toegekende) middelen.

De verschillen tussen de landen met betrekking tot de marktstructuur houden verband met de verschillende systemen van accreditering en erkenning van instellingen en studieprogramma's. In Nederland, Duitsland en Frankrijk worden zowel de instellingen als de studieprogramma's erkend. Het systeem van erkenning van diploma's is gecentraliseerd. In deze landen is de overheid verantwoordelijk voor het zogenoemde civiele effect van diploma's. Dit min of meer gecentraliseerde systeem belemmert de mate van marktwerking, maar maakt marktwerking niet onmogelijk. In het Verenigd Koninkrijk en Michigan is het systeem van accreditatie meer gedecentraliseerd. In het Verenigd Koninkrijk zijn de instelling erkend bij wet of statuut. De accreditering van programma's gebeurt niet door de overheid. De instellingen zelf zijn verantwoordelijk voor de programma-accreditering. In Michigan vindt accreditering van zowel instellingen als programma's plaats door regionale organen. Accreditering gebeurt op vrijwillige basis, waardoor er een aanbod van niet-geaccrediteerde programma's en diploma's bestaat. Hierdoor is concurrentie eenvoudiger.

### **6.1.3 Gedrag van de spelers**

#### *Prijs en hoeveelheid*

In Michigan kunnen de hoger onderwijsinstellingen zelf de hoogte van de collegegelden bepalen. Hierdoor verschillen de collegegelden zowel tussen instellingen als tussen programma's. De hoogte van het collegegeld hangt (gedeeltelijk) af van de omvang van de ontvangen publieke middelen. In Michigan kan iedereen die wil, beginnen aan een studie in het hoger onderwijs. Het is echter niet gegarandeerd dat de student toegelaten wordt tot de instelling van zijn eerste keuze. Instellingen hanteren hun eigen selectiecriteria: zij nemen alleen die studenten aan die zij willen hebben. De verdeling van de studenten over de instellingen hangt niet alleen af van het collegegeld, maar ook van deze selectiecriteria. Uiteindelijk vindt iedereen die wil studeren wel een plek.

In het Verenigd Koninkrijk stelt de overheid het collegegeld vast voor de plaatsen die



---

zij financiert. De hoogte van het collegegeld varieert niet tussen studieprogramma's of instellingen. Het aantal te financieren studieplaatsen wordt in onderling overleg tussen de instelling en de overheid vastgesteld. Het aantal plaatsen wordt per programma vastgesteld. Het toelaten van meer of minder studenten dan overeengekomen heeft financiële consequenties voor de instellingen. Instellingen selecteren hun eigen studenten, waarbij ze door hen zelf vastgestelde criteria gebruiken. Universiteiten kunnen echter meer studenten toelaten dan afgesproken door deze studenten een hoger, kostendekkend, collegegeld te laten betalen. Zo worden bijvoorbeeld studenten van buiten het Verenigd Koninkrijk (*overseas students*) niet publiek bekostigd. Deze studenten betalen kostendekkende collegegelden. Ook studenten die niet zijn toegelaten vanwege een tekort aan publiek bekostigde studieplaatsen kunnen proberen op basis van een kostendekkend tarief te worden toegelaten. Het is echter mogelijk dat niet iedereen een studieplaats vindt.

In Duitsland en Frankrijk worden aan publieke instellingen geen collegegelden geheven. In Frankrijk worden voor sommige opleidingen het aantal plaatsen gelimiteerd en de studenten geselecteerd, terwijl voor de meeste studies alle studenten worden toegelaten. Echter niet elke student kan studeren op de plek van zijn eerste voorkeur. In Duitsland worden alle studenten toegelaten, hoewel voor enkele studierichtingen met een gebrek aan opleidingscapaciteit beperkingen gelden. Een nationaal systeem regelt de toelating en plaatsing voor die studieprogramma's waar minder plaatsen dan studenten zijn.

De situatie in Nederland is vergelijkbaar met die in Duitsland, behalve dat de minister het collegegeld vaststelt. De collegegelden verschillen niet tussen programma's en instellingen. Voor enkele studies is het aantal plaatsen gelimiteerd en is er een landelijk systeem dat de toelating en plaatsing van studenten regelt.

---

### *Kwaliteit en informatie*

In Nederland bestaan er geen grote kwaliteitsverschillen tussen de diploma's van de verschillende instellingen. Dit is deels een gevolg van bewust beleid van het Ministerie en deels een gevolg van het systeem van kwaliteitsbeoordeling van het onderwijs. De kwaliteitsbeoordeling garandeert een minimum niveau van gelijksoortige diploma's. Opleidingen die niet voldoen aan minimum standaarden ontvangen een waarschuwing en worden aangemoedigd de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De informatie van deze zelf opgelegde kwaliteitsbeoordelingen is vrijelijk beschikbaar. De Inspecteur van het Hoger Onderwijs gebruikt deze en aanvullende informatie bij een meta-analyse van de opleidingen. Ook de uit private middelen bekostigde instellingen worden beoordeeld door de Inspecteur van het Hoger Onderwijs. Deze informatie is echter niet vrijelijk beschikbaar. Het systeem van kwaliteitsbeoordeling en andere regelingen maken de markt van hoger onderwijs redelijk doorzichtig.

In Michigan vinden geen kwaliteitsbeoordelingen plaats. In plaats daarvan is er een vrijwillig systeem van accreditatie waarbij zowel de instellingen als hun opleidingen worden geaccrediteerd. De informatie van dit accrediteringssysteem is vrijelijk beschikbaar. Omdat de instellingen zelf de hoogte van de collegegelden vast mogen stellen en hun studenten mogen selecteren bestaan er grote kwaliteitsverschillen tussen de instellingen en opleidingen. Voor toekomstige studenten en werkgevers is het moeilijk om te beoordelen hoe groot deze verschillen in kwaliteit zijn. Mede vanwege het zeer gevarieerde aanbod van opleidingen en diploma's is de markt weinig doorzichtig.

In het Verenigd Koninkrijk beoordeelt een overheidsinstantie, de Teaching Quality Agency, de kwaliteit van het hoger onderwijs. Deze instantie staat verschillen in kwaliteit tussen instellingen toe zolang aan een minimumniveau voldaan wordt. Is het gebodene te laag van kwaliteit dan heeft dit ook gevolgen voor de publieke bekostiging. De uitkomsten van de beoordelingen zijn vrijelijk beschikbaar. Ondanks deze beschikbare informatie roepen sommigen voor betere referentiepunten (*benchmarking*) om de doorzichtigheid te vergroten. Omdat de instellingen vrij zijn in het vaststellen van de inhoud van studieprogramma's bestaat er een grote variëteit aan opleidingen, ook binnen disciplines, die het moeilijk maakt de waarde en inhoud van de programma's te vergelijken. Dit belemmert de doorzichtigheid van de markt.

In Duitsland is er geen systeem van kwaliteitsbeoordeling. Het gehele bouwwerk van regels moet garanderen dat er geen grote verschillen in kwaliteit tussen instellingen bestaan. Het mag niet uitmaken waar een student een diploma haalt. Vanwege het stelsel aan regels wordt de markt als doorzichtig beschouwd.

---

Kwaliteitsbeoordeling wordt in Frankrijk uitgevoerd door het *Comit National d'evaluation des tablissements publics caractere scientifique, culturel et professionnel* (CNE). Deze onafhankelijke instantie evalueert zowel instellingen als programma's en voert thematische studies uit. Het belangrijkste doel van de evaluatie is instellingen rekenschap te laten afleggen en om ze te helpen met het invoeren van verbeteringen in de opleidingen. Vanwege de veelheid aan programma's (meer dan 8000) worden niet alle programma's gevalueerd. De evaluatierapporten over de instellingen worden gepubliceerd. De lage frequentie en de beperkte reikwijdte belemmeren de doorzichtigheid van de Franse onderwijsmarkt.

### **Samenvatting**

Het totaal aantal belemmeringen tot marktwerking in het initiële hoger onderwijs is groot in Duitsland, Frankrijk en Nederland. In Michigan zijn er weinig belemmeringen. Het Verenigd Koninkrijk bevindt zich in een middenpositie. In Duitsland bestaan de belemmeringen zowel uit regelingen omtrent de marktstructuur als uit regelingen die de mogelijkheden van de instellingen beperken.

## **6.2 Post-initieel hoger onderwijs**

In de meeste landen is de markt voor post-initieel hoger onderwijs zeer heterogeen. Er worden hoofdzakelijk twee typen programma's aangeboden. Het eerste type programma's leidt op tot nationaal erkende diploma's. Deze programma's zijn veel sterker gereguleerd dan het tweede type programma's dat opleidt tot diploma's die alleen plaatselijk of regionaal worden erkend. De verschillen in onderwerp, duur, en niveau zijn bij het tweede type veel groter dan bij het eerste type. Programma's van het eerste type hebben een meer uniforme structuur en hebben een erkend civiel effect. We verwijzen naar deze twee type programma's als programma's van het eerste type (de gereguleerde programma's) en programma's van het tweede type (de informele, weinig gereguleerde programma's).

### **6.2.1 Spelers en basisvoorwaarden**

Het aantal en soort aanbieders van post-initieel hoger onderwijs laten grote verschillen zien tussen de landen. Het aantal aanbieders is in geen enkel land een belemmering tot marktwerking. Omdat de systemen van post-initieel hoger onderwijs verschillen tussen de landen is het moeilijk reguliere studenten te beschrijven en met elkaar te vergelijken. Soms stromen studenten onmiddellijk door naar post-initieel onderwijs om erkende diploma's als Masters of DESS etc. of het doctoraat te behalen. Deze studenten betalen normaal gesproken zelf voor hun post-initieel onderwijs. Anderzijds zijn er studenten die in een later stadium het post-initieel hoger onderwijs binnenstromen, meestal gesponsord door hun werkgever. Deze programma's leiden niet noodzakelijkerwijs op tot erkende diploma's. Het wettelijke stelsel in de verschillende landen belemmeren marktwerking in dit segment niet. In principe is onderlinge

---

competitie en concurrentie in post-initieel hoger onderwijs mogelijk.

### 6.2.2 Marktstructuur

In Duitsland veroorzaakt de marktstructuur de meeste belemmeringen met betrekking tot marktwerking in het post-initieel hoger onderwijs, gevolgd door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Nederland en Michigan hebben weinig tot geen belemmeringen tot concurrentie in deze markt.

In Duitsland zijn de belemmeringen tot marktwerking bij het eerste type programma's (*Aufbaustudien*, *Erg nzungstudien*, *Zusatzstudien*, en het doctoraat) vergelijkbaar met die in het initiële hoger onderwijs. Het systeem van *Weiterbildung* (post-initieel hoger onderwijsprogramma's van het tweede type) heeft minder belemmeringen. Niet al deze programma's leiden op tot nationaal erkende diploma's en kunnen worden aangeboden buiten het formele systeem om.

In Frankrijk is de marktstructuur voor het eerste type programma's (DESS, DEA en doctoraat) gelijk aan die van het initiële hoger onderwijs. De marktstructuur van het tweede type programma's (voornamelijk lokale universitaire diploma's) ziet er anders uit. Nieuwe aanbieders hebben het niet moeilijk de markt te betreden. De belangrijkste aanbieders zijn de universiteiten en de *Grandes écoles*. De instellingen kunnen zoveel programma's aanbieden als zij willen. Ook staat het hen vrij de programma's naar eigen inzicht in te richten.

In het Verenigd Koninkrijk zijn er belemmeringen voor nieuwe aanbieders, maar eenmaal opgerichte instellingen zijn vrij in het bepalen van hun aanbod. Post-initieel hoger onderwijs leidt op tot Masters diploma's, het PhD diploma en andere diploma's. Naast deze graden worden nog andere diploma's en certificaten aangeboden. De instellingen hebben de volledige controle over de inhoud van de programma's. Omdat de universiteiten geen publieke middelen ontvangen voor het geven van post-initieel onderwijs kunnen ze zoveel studenten accepteren als ze willen.

In Nederland zijn slechts een paar programma's (bijv. medische en juridische) die opleiden tot diploma's met een civiel effect gereguleerd. Een aantal beroepsorganisaties (bijv. accountants) reguleert hun eigen programma's. Andere programma's kunnen worden ontwikkeld en aangeboden door iedereen die dat wil. Zowel publiek bekostigde als privaat bekostigde instellingen kunnen dergelijke programma's aanbieden. De instellingen die ook initiële opleidingen aanbieden hebben hierbij een voordeel boven andere instellingen. Zij kunnen de voordelen plukken van de gelijktijdige productie van initiële en post-initiële opleidingen. Zij beschikken reeds over de benodigde kennis en expertise. Zowel de publiek bekostigde instellingen als andere instellingen ondervinden geen bijzondere belemmeringen om deze markt te betreden. Opgemerkt moet nog worden dat de publieke middelen die een aantal instellingen krijgt niet bedoeld zijn voor post-initieel onderwijs.

In Michigan beschouwt men opleiding tot Master's, PhD en First Professional degree als post-initieel hoger onderwijs (van het eerste type). De marktstructuur is dezelfde als die van initiële opleidingen en is in principe open. Naast de genoemde diploma's

---

worden continuïng professional programma s aangeboden. Deze programma s worden in het geheel niet gereguleerd.

### 6.2.3 Gedrag van de spelers

#### *Prijs en hoeveelheid*

In Michigan bepalen de aanbieders van post-initieel hoger onderwijs zelf de hoogte van de collegegelden. De hoogte van het collegegeld verschilt van instelling tot instelling en van programma tot programma. Iedereen die wil en voldoet aan de toelatingseisen heeft het recht om aan een post-initiale opleiding te beginnen. Echter, net als bij het initiale hoger onderwijs is het niet altijd mogelijk te studeren bij de instelling van eerste voorkeur. Instellingen hanteren hun eigen selectiecriteria, en bepalen zelf wie ze toelaten en wie niet. De verdeling van de studenten over de instellingen is niet alleen afhankelijk van de hoogte van de collegegelden, maar ook van de selectiecriteria. Uiteindelijk is er een plek voor iedereen. Het totaal aantal deelnemers aan het post-initiale hoger onderwijs bedraagt 20.000 (iets meer dan 70.000 studenten in het initiale onderwijs).

Net als in Michigan bepalen in het Verenigd Koninkrijk de aanbieders van post-initieel hoger onderwijs zelf de hoogte van het collegegeld. De instellingen ontvangen geen publieke middelen voor dit onderwijs, zodat de collegegelden kostendekkend moeten zijn. De hoogte van het collegegeld verschilt tussen programma s en instellingen. Toegelaten worden alle studenten die een bachelors diploma hebben of over gelijkwaardige ervaring beschikken. Er is geen informatie over aantallen studenten beschikbaar.

In Frankrijk bepaalt de minister de hoogte van de collegegelden voor de DESS en DEA programma s. De collegegelden voor de andere programma s worden vastgesteld door de instellingen. Er is een grote variatie in de hoogte van de collegegelden. De instellingen bepalen zelf welke studenten zij toelaten tot de post-initiale programma s. Indicaties over de omvang van de markt zijn niet beschikbaar.

In Duitsland ontvangen alle instellingen collegegelden voor het aanbieden van post-initieel hoger onderwijs. De *L nder* stellen de hoogte van het collegegeld voor publieke instellingen vast. Soms zijn de collegegelden kostendekkend, soms bedragen ze minder dan de totale kosten. De instellingen bepalen zelf hoeveel studieplaatsen zij aanbieden en wie daarvoor in aanmerking komen. Publieke instellingen mogen geen collegegelden vragen voor het eerste type programma s. Private instellingen mogen hun eigen collegegelden vaststellen. Ook voor Duitsland zijn geen indicaties over de omvang van de markt bekend. Experts signaleren, echter een stijgende trend.

In Nederland bepalen de instellingen zelf de hoogte van de collegegelden. Ook bepalen ze zelf welke en hoeveel studenten ze accepteren. De hoogte van het collegegeld varieert van instelling tot instelling en van programma tot programma. De jaarlijkse omzet wordt momenteel geschat op tenminste fl 600 miljoen (270 miljoen Euro). Het aantal studenten is niet bekend.

---

*Kwaliteit en informatie*

In Nederland vindt geen beoordeling van de kwaliteit van post-initiale hoger onderwijsprogramma's plaats. Een paar programma's worden gereguleerd en gecontroleerd door beroepsorganisaties. Een breed aanbod van Masters opleidingen is beschikbaar zonder informatie omtrent kwaliteit en niveau van deze opleidingen. In het algemeen beschikken toekomstige studenten niet over objectieve informatie over de kwaliteit van de programma's. Alleen informatie van de aanbieders zelf is beschikbaar. De markt is derhalve ondoorzichtig. In Michigan vindt geen kwaliteitscontrole plaats. In plaats daarvan functioneert een vrijwillig systeem van accreditatie, waarin zowel instellingen als programma's worden geaccrediteerd. Informatie uit dit systeem is vrijelijk beschikbaar. Echter de belangrijkste bron van informatie zijn de commercieel uitgebrachte gidsen. De kwaliteit tussen instellingen en programma's verschilt, omdat de instellingen zelf de vrijheid hebben de hoogte van de collegegelden vast te stellen en de studenten te selecteren. Toekomstige studenten en werkgevers hebben moeite de verschillen in kwaliteit te beoordelen. Vanwege de variatie in opleidingen en diploma's is de markt weinig doorzichtig.

In Duitsland bestaat eveneens geen formeel systeem van kwaliteitsbeoordeling. Het gehele stelsel van wetten en regels moet garanderen dat er geen grote kwaliteitsverschillen bestaan tussen de instellingen. Voor een student mag het niet uitmaken waar hij zijn diploma van het eerste type post-initiale onderwijs heeft behaald. Het is echter te verwachten dat er tussen de opleidingen van het tweede type post-initieel onderwijs kwaliteitsverschillen bestaan. Dit deel van de markt is minder doorzichtig.

In Frankrijk is de beoordeling van de kwaliteit van het eerste type post-initieel hoger onderwijs identiek geregeld aan de controle van het initiale onderwijs. De evaluaties worden gepubliceerd en zijn vrijelijk beschikbaar. Vanwege de beperkte reikwijdte van de evaluaties is er een gebrek aan doorzichtigheid van deze markt.

**Samenvatting**

De voorwaarden voor marktwerking bij het eerste type post-initieel hoger onderwijs zijn vrijwel dezelfde als die in het initiale hoger onderwijs. In de markt van het tweede type post-initieel hoger onderwijs zijn minder belemmeringen tot marktwerking dan in de markt voor initieel hoger onderwijs. Dit geldt voor elk onderzocht land. Aan de ene kant zijn de markten voor post-initieel minder gereguleerd aan de andere zijn deze markten minder doorzichtig dan die van initieel hoger onderwijs.

---

## 6.3 Contractonderzoek

### 6.3.1 Spelers en basisvoorwaarden

Naast de instelling van hoger onderwijs is er een grote variëteit aan instellingen die concurreren om onderzoekscontracten. Naast andere publiek gefinancierde onderzoeksinstituten spelen private instellingen en non-profit organisaties een rol in deze markt. Niet alleen de vraag is gevarieerd, ook het aanbod (de vraag naar onderzoek) is heterogeen. Dit geldt voor elk onderzocht land. Nergens staan de wettelijke regelingen marktwerking bij contractonderzoek in de weg.

### 6.3.2 Marktstructuur

In elk door ons onderzocht land is de markt voor contractonderzoek open. Iedereen die contractonderzoek wenst te doen kan dat doen. Alleen in Duitsland hebben sommige universiteiten moeite de markt te betreden, omdat ze door het systeem van bekostiging beperkt worden in hun activiteiten. Daarom richten hoogleraren aparte organisaties op om het contractonderzoek in onder te brengen. Dit geeft hen meer vrijheid. Door hun omvang hebben universiteiten schaal- en scopevoordelen bij het uitvoeren van onderzoek. Ook hebben ze een kennisvoorsprong op commerciële instellingen. Dit voordeel geldt in het bijzonder voor gespecialiseerd onderzoek, zoals medisch onderzoek of technisch onderzoek waarvoor geavanceerde laboratoria nodig zijn. Een zelfde voordeel hebben publiek bekostigde onderzoeksinstituten. In sommige terreinen van onderzoek, vanwege hoge intrede kosten, is het moeilijk voor private instellingen te concurreren met publieke instellingen.

### 6.3.3 Gedrag van de spelers

#### *Prijs en hoeveelheid*

In alle landen worden de prijzen voor contractonderzoek vastgesteld in overleg (onderhandelingen) tussen de opdrachtgever en uitvoerder. Normaal gesproken zijn de prijzen tenminste kostendekkend, ofschoon soms voor strategische redenen de prijzen lager kunnen zijn. Vanwege het boekhoud- en bekostigingssysteem is zo'n strategie in Duitsland moeilijk uitvoerbaar. Kruissubsidies in publieke instellingen is daar vrijwel onmogelijk. In geen enkel land bestaan afspraken over de maximaal of minimaal door universiteiten uit te voeren hoeveelheid contractonderzoek. Zo lang de primaire activiteit, onderwijs en basisonderzoek, niet in gevaar komen kan elk contract worden aangegaan. Vanwege verschillen in systemen is het moeilijk de jaarlijkse omzet in contractonderzoek tussen de landen te vergelijken. Cijfers die beschikbaar zijn bevatten vaak meer dan alleen contractonderzoek.

---

In Michigan verdubbelde in het afgelopen decennium het aandeel industrieel bekostigd onderzoek in de totale uitgaven aan onderzoek. Het groeide van iets minder dan 3 naar meer dan 7 procent. In Duitsland schat het federaal ministerie het inkomen uit contractonderzoek op 30 procent van het totale uitgaven aan onderzoek aan universiteiten. In Nederland verdienen de universiteiten bijna 900 miljoen gulden (405 miljoen Euro) aan contractonderzoek. Dit is ongeveer 12 procent van hun totale budget (inclusief onderwijs). Over het Verenigd Koninkrijk zijn geen cijfers beschikbaar.

#### *Kwaliteit en informatie*

In Frankrijk evalueren nationale onderzoeksinstanties het onderzoek ten behoeve van certificering en bekostiging. Ook evalueert het CNE de synergie tussen onderzoek en onderwijs. Deze evaluaties worden gepubliceerd en zijn vrijelijk beschikbaar. In Duitsland vindt controle op de kwaliteit plaats door middel van peer review. In Michigan vindt geen beoordeling van de kwaliteit van onderzoek plaats. In het Verenigd Koninkrijk hanteert men een vier-jaars-cyclus voor de kwaliteitsbeoordeling door middel van een systeem van peer review. In Nederland wordt het onderzoek uitgevoerd door universiteiten (inclusief contract onderzoek) regelmatig beoordeeld. De uitkomsten van deze evaluaties zijn vrijelijk beschikbaar.

Alhoewel in sommige landen het door publiek gefinancierde instellingen uitgevoerde onderzoek wordt beoordeeld is de markt voor contract onderzoek ondoorzichtig. Opdrachtgevers moeten meestal afgaan op de goede reputatie die de meeste uitvoerders van opdrachtonderzoek proberen op te bouwen. De kwaliteitsbeoordelingen van het onderzoek uitgevoerd door publiek gefinancierde instellingen kan hun een concurrentievoorsprong geven.

#### **Samenvatting**

De markt voor contractonderzoek heeft nog minder belemmeringen dan de markt voor post-initieel onderwijs. De enige belemmering, of tekortkoming, is het gebrek aan doorzichtigheid van de markt.

#### **6.4 De voorwaarden in de drie markten**

Nu we de belemmeringen tot marktwerking voor drie verschillende markten in het hoger onderwijs hebben beschreven kunnen we de centrale vraag: In welke mate is in een aantal westerse hoger onderwijssystemen voldaan aan de voorwaarden voor marktwerking? beantwoorden.

Het totaal aantal belemmeringen tot marktwerking in het initieel hoger onderwijs is groot in Duitsland, Frankrijk en Nederland. Het aantal is klein in Michigan en het Verenigd Koninkrijk neemt een tussenpositie in. In Duitsland bestaan de belemmeringen vooral uit regels met betrekking tot de marktstructuur en uit regels die het gedrag van spelers (instellingen) beperken. In Nederland betreffen de



---

belemmeringen met name de marktstructuur. In Frankrijk is de marktstructuur opener dan in Nederland, maar is het gedrag van de spelers meer beperkt.

In de markt voor post-initieel hoger onderwijs zijn er met name in de markt voor het eerst type programma's meer belemmeringen in Duitsland, Frankrijk en Nederland dan in Michigan en het Verenigd Koninkrijk. Met betrekking tot het tweede type programma's zijn er belemmeringen in het systeem van financieel management in de meest Duitse *Länder* en Frankrijk. In de andere landen bestaan de belemmeringen uit marktfaalen. De markt is niet doorzichtig met betrekking tot de geboden kwaliteit van de programma's.

De voorwaarden voor het goed functioneren van markten van contractonderzoek zijn in alle landen goed. Ook hier zijn er in Duitsland en Frankrijk enige beperkingen met betrekking tot het financiële management van de publiek gefinancierde instellingen, maar dat is het enige significante verschil tussen de bestudeerde landen. Net als in de markt voor het post-initiale hoger onderwijs bestaat de belangrijkste belemmering uit het onvoldoende doorzichtig zijn van de markt (in termen van informatie over kwaliteit) en de zeer grote variëteit in schaal en bereik van de uitvoerders van contractonderzoek.

In de markt voor initieel hoger onderwijs zijn meer belemmeringen dan in de markt voor post-initieel hoger onderwijs en contractonderzoek. Deze conclusie geldt voor elk onderzocht land.

## 7. Beleidsdiscussies

Aangezien het introduceren van marktwerking in het hoger onderwijs een langdurig proces is stelden we in het onderzoek een tweede vraag: Wat zijn recente discussies en beleidsinitiatieven met betrekking tot marktwerking? .

In de door ons onderzochte Europese landen staat (meer) marktwerking in het hoger onderwijs in de belangstelling van beleidmakers. Klaarblijkelijk resulteren de gangbare sturings- en coördinatiemechanismen niet in het type en niveau van activiteiten dat de samenleving en de overheid verlangt.

De overgang van de bestaande situatie naar een situatie met meer marktwerking is verankerd in maatschappelijke discussies over de voor- en nadelen van bepaalde maatregelen ter bevordering van marktwerking en de keuze voor dergelijke maatregelen die het beste passen bij de bestaande nationale situatie.

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat er in Michigan een trend is naar meer marktwerking in het hoger onderwijs. Marktactiviteiten zijn voor de instellingen in toenemende mate belangrijk voor het verwerven van inkomsten. Bovendien wordt verondersteld dat dit de responsiviteit van de instellingen, zowel ten opzichte van studenten als de maatschappij, vergroot. Onder hun stafleden bestaat echter weerstand tegen de groeiende marktorientatie. Onderzoeksgebieden, zoals de humaniora, die niet gemakkelijk inkomsten kunnen verwerven uit contractonderzoek en andere marktactiviteiten worden beschadigd door een verdere marktorientatie.

In Duitsland staat marktwerking hoog op de beleidsagenda. De opkomst van private instellingen en het vergroten van bestedingsvrijheid van de publieke instellingen zijn belangrijke discussiepunten. Andere kwesties zijn de introductie van meer op prestatie gerichte bekostigingsmodellen, prestatiebeloning voor hoogleraren en de introductie van accreditatieprocedures ten behoeve van de nieuwe Bachelor en Master opleidingen.

In Nederland is de discussie over meer marktwerking gerelateerd aan het willen vergroten van de flexibiliteit in het hoger onderwijs, o.a. door de introductie van deeldiploma's en certificaten; het vergroten van de doorzichtigheid van de post-initiale Master s opleidingen; het dereguleren van het aanbod van programma s en het interne management; het vergroten van de verantwoordelijkheid van de instellingen; het differentiëren van het collegegeld en het vergroten van de marktorientatie van de instellingen. Recentelijk heeft de discussie zich geconcentreerd op mogelijke gevolgen van oneerlijke concurrentie als gevolg van kruissubsidies in het hoger onderwijs.

De beleidsverandering met betrekking tot de uitbreiding van het hoger onderwijs, het telkens bezuinigen op het hoger onderwijs budget en een bekostigingssysteem waarin concurrentie om de student voorop staat zijn de belangrijkste discussiepunten als het gaat om meer marktwerking in het Verenigd Koninkrijk. Aan de ene kant wordt concurrentie nog steeds gezien als een belangrijk middel om de efficiëntie van de instellingen te verhogen en inkomsten uit marktactiviteiten te vergroten. Aan de andere kant worden negatieve effecten van de slag om de student zichtbaar. Er zijn voorbeelden van slecht bestuurde hoger onderwijsinstellingen en extreme prijsverschillen. Men denkt dat de internationale reputatie van het Brits hoger onderwijs gevaar loopt en dat consumenten beter moeten worden beschermd. Hoe de negatieve effecten zullen worden gecorrigeerd is nog onduidelijk: de overheid heeft geen duidelijk beleid aangaande (meer) marktwerking in het hoger onderwijs.

---

Het Franse ministerie van onderwijs is van mening dat privatisering van de onderwijsinstellingen onder geen beding mag gebeuren. Over de rol van initieel en post-initieel onderwijs wordt alleen in termen van de internationale concurrentiepositie van Frankrijk gesproken. Wat kunnen de Fransen doen om competitief te blijven, zowel met betrekking tot de nationale economie als de positie van hoger opgeleiden op de internationale arbeidsmarkt? In van de discussies gaat over het vergroten van de autonomie van publieke onderzoeksinstituten, met name over het vereenvoudigen van het bestuur en beheer. Er zijn suggesties gedaan aan het ministerie om: de mobiliteit van onderzoekers te vergroten door vacatures te vermelden op het internet; besluiten van het ministerie dichterbij de onderzoeksinstituten te brengen; het aantal administratieve en beleidsmedewerkers te verminderen. Een ander punt van discussie bij het openen van de markt is het verminderen van gedetailleerde regels omtrent de inkoop van goederen door publieke onderzoeksinstituten. Om de efficiëntie van de onderzoeksinstituten te vergroten wordt er druk uitgeoefend om te dereguleren. Een ander punt van discussie betreft de positie van de *Grandes écoles*. Ze zijn eigenlijk te klein en bestrijken een te smal gebied. Het ministerie bekijkt de mogelijkheid om de kwaliteit van de match van vraag en aanbod van technici te verbeteren en om de doorzichtigheid van de Franse technische opleidingen te vergroten.

## 8. Conclusies

Nu we de twee centrale vragen in dit onderzoek in de vorige paragrafen hebben beantwoord, richten we ons tot de hoofdvraag. Zoals gememoreerd in de inleiding heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen opdracht gegeven tot dit onderzoek. Meer marktwerking wordt gezien als een middel om algemene doelstellingen van het hoger onderwijsbeleid te bereiken. De vraag die in deze afsluitende paragraaf wordt beantwoord luidt: Welke lessen kunnen beleidsmakers leren van dit rapport? .

Deze lessen kunnen met name getrokken uit vergelijkende analyses van de beschikbare informatie. Hoewel het rapport een rijkdom aan informatie over vijf hoger onderwijssystemen en de rol van markten in deze systemen bevat zijn vergelijkende analyses van deze informatie moeilijk. De moeilijkheidsgraad van de onderwerpen, het kleine aantal landen, en het gebrek aan een doorwrocht en overzichtelijk verklarend model beperkt de mogelijkheid van vergelijkende analyses tot voorzichtige opmerkingen. In deze paragraaf nemen we de Nederlandse situatie als vertrekpunt voor deze opmerkingen.

---

## 8.1 Flexibiliteit en doorzichtigheid

De flexibiliteit van de kwalificatiestructuur van het hoger onderwijs systeem staat bovenaan de lijst met beleidsonderwerpen. Het verhogen van de flexibiliteit wordt gezien als een manier om het aanbod van het hoger onderwijs beter op de behoeften van de consumenten, zowel studenten als werkgevers, aan te laten sluiten en een verdere uitbreiding van het systeem te vergemakkelijken. De flexibiliteit van een systeem kan worden afgelezen aan de aanwezigheid van een transfersysteem van studiepunten (tot op zekere hoogte geldt dit in Michigan) of aan het bestaan van een formeel systeem van tussenkwalificaties (zoals in Frankrijk).

De roep om meer flexibiliteit is met name van toepassing op het initiële en het eerste type post-initiële hoger onderwijs programma's. Contractonderzoek en het tweede type post-initiële hoger onderwijs programma's zijn in alle onderzochte landen reeds flexibel ingericht.

In Nederland wordt gediscussieerd over het verminderen van de beperkingen van onderwijsinstellingen om nieuwe programma's op te richten of te veranderen als een manier om de flexibiliteit te verhogen.

In Michigan en Frankrijk wordt een dergelijke discussie niet gevoerd. Een belangrijke reden is dat de flexibiliteit in de kwalificatiestructuur van deze landen reeds hoog is. Er is in deze twee landen geen reden deze discussie te voeren. In Duitsland zijn er discussies omtrent het verhogen van de handelingsvrijheid van de instellingen om studieprogramma's in te richten. Er zijn ook enkele initiatieven genomen om een dergelijk beleid uit te voeren. Het vergroten van de flexibiliteit is daarbij een belangrijk argument. De regelgeving blijft echter tamelijk strak. In het Verenigd Koninkrijk hebben de instellingen reeds een grote vrijheid om programma's in te richten en op te starten. Een verdere vergroting van deze vrijheid wordt niet nodig geacht om de flexibiliteit te vergroten.

Het verwijderen van belemmeringen voor concurrentie op de markten van hoger onderwijs kan de flexibiliteit in de kwalificatiestructuur vergroten. Echter het verwijderen van een belemmering kan tot gevolg hebben dat een andere belemmering marktwerking tegen gaat. Dit kunnen we illustreren aan de hand van het verband tussen flexibiliteit en doorzichtigheid van het hoger onderwijssysteem. Het vergroten van de flexibiliteit van het systeem kan tot gevolg hebben dat de doorzichtigheid van de markt daalt. In een hoog gediversifieerd systeem met een steeds veranderende kwalificatiestructuur bestaat er een grote kans dat consumenten grote moeite hebben om de juiste informatie over de aangeboden programma's boven tafel te krijgen. Dit geldt zowel voor studenten als hun toekomstige werkgevers.

---

## 8.2 Doorzichtigheid en informatie

Doorzichtigheid van de markt wordt niet alleen bedreigd door flexibiliteit. Een andere belangrijke bron van problemen met betrekking tot doorzichtigheid is de beschikbaarheid en helderheid van informatie over de kwaliteit van hoger onderwijsprogramma's. Een manier om de doorzichtigheid te vergroten is het opzetten van kwaliteitscontrole of beoordelingssystemen. Dit is gebeurd in Nederland waar initieel onderwijsprogramma's en universitair onderzoek worden gevalueerd. Kwaliteitscontrolesystemen staan ook ter discussie in het Verenigd Koninkrijk. Daar gaat de discussie met name over vaststellen van referentiepunten. Om markten doorzichtig te maken moet alle verzamelde informatie publiekelijk en vrijelijk toegankelijk zijn voor iedereen die is geïnteresseerd. Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Meer marktwerking kan bijdragen tot een verhoging van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek als iedereen over de juiste en zelfde informatie beschikt en kwaliteitsverschillen terugkomen in de prijzen. Aan deze twee voorwaarden wordt in Nederland en Duitsland niet voldaan. In deze landen bestaat nog steeds een mythe dat de kwaliteit van onderwijs niet verschilt tussen de verschillende, zowel publieke als private, instellingen. Informatie over de kwaliteit van onderwijs en onderzoek is partieel, complex en omstreken (als het al beschikbaar is). Vaak is informatie over de relatieve posities van hoger onderwijsinstellingen bekend. Dergelijke ranglijsten worden ook veelvuldig besproken. Aangezien dergelijke informatie door studenten wordt gebruikt is het voor aanbieders aantrekkelijk hun relatieve positie te verbeteren zonder de kwaliteit van onderwijs en onderzoek te verbeteren (Marginson, 1997, p.254). Centrale coördinatie van het programma-aanbod kan meer en betere informatie over kwaliteit bieden en de markt doorzichtiger maken. Dit gaat echter ten koste van de flexibiliteit.

## 8.3 Doorzichtigheid en prijzen

In een doorzichtige markt bevatten de prijzen van de goederen alle informatie, ook die over kwaliteit. In de markt van initieel hoger onderwijs komt, met uitzondering misschien van Michigan, deze ideale situatie niet voor. In de eerste plaats is er onvolledige informatie over de kwaliteit van onderwijsprogramma's en in de tweede plaats stellen de aanbieders de prijzen niet zelf vast. De belangrijkste reden om prijzen (collegegelden) centraal vast te stellen is de bezorgdheid om de rechtvaardigheid. Beleidsmakers in alle onderzochte landen maken zich zorgen over segregatie in het hoger onderwijs als de collegegelden worden losgelaten. Men is bevreesd dat ongewenste segregatie op basis van sociaal-economische factoren plaatsvindt, in plaats van segregatie op basis van bekwaamheid. Dit is in de meeste landen onacceptabel. In alle landen is er een beperkt aantal aanbieders van initieel hoger onderwijs tegen hoge collegegelden, maar zij hebben slechts een gering deel van de markt in handen. Ofschoon zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Duitsland het verhogen van private inkomsten een belangrijk doel van (meer) marktwerking is wordt differentiatie van

---

collegegelden niet gezien als een geïgnd middel.

#### **8.4 Bestuur en beheer van de instellingen**

Op het vaste land van Europa was het bestuur en beheer van de hoger onderwijsinstellingen slecht ontwikkeld. Tegenwoordig wordt een sterk bestuur en beheer gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het introduceren van marktwerking. De noodzaak om het bestuur en beheer op instellingsniveau te versterken wordt zowel in Frankrijk, Duitsland als Nederland gezien. In de twee Angelsaksische systemen wordt een dergelijke noodzaak niet gevoeld. Het uitbreiden van het systeem van contracten tussen instellingen en overheid in Frankrijk en de verandering in het financiële systeem in Duitsland zijn twee initiatieven om de capaciteit van het bestuur en beheer te versterken.

#### **8.5 Oneerlijke concurrentie**

Oneerlijke concurrentie in het hoger onderwijs is alleen in Nederland een punt van discussie. De resultaten van deze studie bieden geen uitsluitend waarom oneerlijke concurrentie geen punt van discussie is in de andere landen. Wel kunnen we een paar opmerkingen maken.

In de eerste plaats moeten we rekening houden met het algemene beleid. In Nederland vindt een brede discussie over marktwerking in de publieke sector plaats. Binnen het raamwerk van deze discussie is het onderwerp van oneerlijke concurrentie naar voren gebracht. Niet alleen binnen hoger onderwijsmarkten, maar ook bij vrijwel alle andere publieke diensten. De afwezigheid van een dergelijke discussie in andere landen heeft ongetwijfeld bijgedragen aan de geringe aandacht die dit punt in de andere landen krijgt. Een tweede opmerking betreft de relatieve omvang van de commerciële activiteiten in het hoger onderwijs. Oneerlijke concurrentie voort uit kruissubsidies binnen publiek bekostigde instellingen. De veronderstelling is dat de overheidssubsidie alle vaste kosten dekt. De prijzen voor marktactiviteiten hoeven dan alleen de variabele kosten te dekken. Deze redenering gaat niet op als het relatieve aandeel van marktactiviteiten sterk is gegroeid. De publiek gefinancierde infrastructuur is dan niet langer voldoende om ook de marktactiviteiten te ondernemen. Een deel van de vaste kosten moet dan ook worden gedekt door inkomsten uit de marktactiviteiten. Als aan de andere kant het aandeel van marktactiviteiten klein is, vormen deze activiteiten geen bedreiging voor commerciële aanbieders. Wij vermoeden dat oneerlijke concurrentie pas hoog op de agenda staat als de omvang van marktactiviteiten niet klein, maar ook niet groot is. Uit ons onderzoek blijkt dat het aandeel marktactiviteiten van publieke instellingen in Duitsland gering is, in Michigan en het Verenigd Koninkrijk hoog is en dat Nederland een tussenpositie in neemt.

---

Frankrijk kunnen we niet op deze schaal plaatsen omdat publiek bekostigde of gereguleerde instellingen de markten domineren. Omdat er slechts een gering aantal alternatieven zijn voor publiek bekostigde aanbieders worden zij niet gehoord en staat het onderwerp niet (hoog) op de agenda.

## 8.6 Tenslotte

Meer marktwerking is niet een doel op zichzelf. Het is een manier om de doelstellingen te bereiken zoals die zijn weergegeven in paragraaf 5. De meest intrigerende vraag —draagt marktwerking bij aan het bereiken van deze doelstellingen?—, is nog niet beantwoord. De belangrijkste reden hiervoor is dat in drie van de vijf onderzochte landen de introductie van marktwerking zo recent is gebeurd dat nog weinig kan worden gezegd over de effecten. In Michigan en het Verenigd Koninkrijk is marktwerking al langer geleden geïntroduceerd. Daar zijn de effecten echter niet duidelijk. In Michigan roept men dat het verhogen van collegegelden een verstoring effect op de toegankelijkheid en rechtvaardigheid van het hoger onderwijssysteem. In het Verenigd Koninkrijk wordt gelijke toegang ook bedreigd door de introductie van marktwerking. Dat is niet zo zeer het gevolg van gedifferentieerde collegegelden als wel van het selectiesysteem dat de universiteiten hanteren. Het aantonen dat deze effecten het gevolg zijn van bepaalde maatregelen ter stimulering van marktwerking is binnen het onderhavige onderzoek niet mogelijk. Het kleine aantal landen, het gebrek aan betrouwbare tijdreeksen en de complexiteit van het onderwerp van onderzoek maken het onmogelijk een dergelijke verklarende analyse uit te voeren.

Dit rapport bevat echter een rijkdom aan informatie dat als basis kan dienen voor verder onderzoek. Het kan daarnaast ook dienen om nieuwe en betere vragen te genereren over de effecten van marktwerking in het hoger onderwijs.

## Literatuur

- Bartlett, W. & Le Grand, J. (1993). The Theory of Quasi-Markets in: Le Grand, J. & Bartlett, W. (eds.) *Quasi-markets and social policy*, London. p.13-34.
- Kaiser, F., P. van der Meer, J. Beverwijk, A. Klemperer, Berard Steunenberg, A. van Wageningen, (1999) *Market type mechanisms in higher education, A comparative analysis of their occurrence and discussions on the issue in five higher education systems*, CHEPS Higher Education Monitor, Thematic report VI, Enschede
- Marginson, S. (1997) *Markets in Education*, Allen & Unwin, St Leonards
- Van der Veen, R. (1997). Marktwerking en sociaal beleid: doelmatigheid en rechtvaardigheid van sociaal beleid bij privatisering van sociale risico's en invoering van quasi-markten. *Tijdschrift voor Politieke Economie* 20 (2) 194-210.

Winston, G.C. (1999). Subsidies, Hierarchy and Peers: The Awkward Economics of Higher Education , *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 13, No. 1, pp. 13-37.