

Experiment open bestel gedoemd te mislukken

Het experiment met een open bestel beoogt meer concurrentie in het hoger onderwijs te introduceren. De experimentele opzet bevat echter teveel haken en ogen om onderbouwde conclusies te trekken. Meer concurrentie, verlaging van de toetredingsbarrières en de bijbehorende rem op de schaalvergroting moet nadrukkelijk hoog op de onderwijsagenda blijven staan in de volgende kabinetsperiode.

De voormalige staatssecretaris Rutte van onderwijs heeft een betrekkelijk revolutionaire ommezwaai in het denken over marktwerking in het Hoger Onderwijs (HO) weten te bewerkstelligen. De kamer heeft recentelijk ingestemd met zijn plannen om op bescheiden schaal te experimenteren met een opener bestel (zie ook Rutte, 2005). Een open bestel is gelijk speelveld in het hoger onderwijs (HO) waarbij ook private aanbieders in aanmerking komen voor publieke bekostiging. Om te toetsen of een open bestel wenselijk is heeft de kamer ingestemd met een tweetal experimenten:

- Een experiment voor alle typen ho-opleidingen, hierin kunnen alleen aanbieders participeren die nog niet bekostigd worden;
- Een experiment voor opleidingen *small business* en *retail management*. In dit experiment mogen ook bestaande aanbieders participeren

De evaluatie van deze experimenten zal bepalen of in de toekomst een opener bestel mogelijk kan worden gemaakt. Daartoe is de Commissie Experimenten Open Bestel in het leven geroepen.

Open bestel

Waarom zou de Nederlandse overheid moeten streven naar een open bestel? Door ook

publieke bekostiging te gunnen aan private aanbieders ontstaat er een gelijk speelveld (*level playing field*) en kan er door mogelijke toetreding van private hoger onderwijsinstellingen (HOI'en) meer concurrentie komen. Meer toetreding/concurrentie is geen doel maar middel om prijs-kwaliteit en de variëteit in het hoger onderwijs te vergroten. Concurrentie/toetreding is een *incentive*-mechanisme. Meer prikkels zijn wenselijk omdat de prikkels in het HO zwak zijn door schaalvergrotingen en de-reguleringsoperaties (denk aan de 'lump-sum' bekostiging). Fusies en overnames hebben de monopolie- en kartelvorming in het hoger onderwijs versterkt. Het huidige overheidsinstrumentarium, dat met name vormgegeven is via de bekostigingsstructuur, is *second-best* want het gaat gepaard met veel ongewenste neveneffecten: diploma-inflatie, stijgende overheadkosten, tanende kwaliteit en gebrekkige diversiteit (zie ook Jacobs en Van der Ploeg, 2006).

Voorwaarden gelijk speelveld

Een gelijk speelveld in het hoger onderwijs moet voldoen aan een aantal randvoorwaarden (CPB, 2004; IBO, 2004). Ten eerste, er moeten gelijke spelregels voor alle partijen, publiek en privaat, zijn. Kartels en monopolies mogen niet worden getolereerd en de mededingingsautoriteiten dienen toezicht te houden op de eerlijke marktverhoudingen en moeten misbruik van marktmacht afstraffen. Ook kruissubsidies zijn in beginsel onwenselijk omdat deze marktpartijen in staat stellen om beneden de kostprijs aan te bieden om potentiële toetreders te weren. Ten tweede, de macro-doelmatigheidstoets verdraagt zich niet met eerlijke concurrentie. Via de macro-doelmatigheidstoets wordt het maatschappelijk nut getoetst van nieuwe opleidingen.

BAS JACOBS

Universitair docent
aan de economische
faculteiten van de Uni-
versiteit van Tilburg,
en de Universiteit van
Amsterdam.

In de praktijk betekent dit dat als een bepaalde opleiding reeds wordt aangeboden, nieuwe soortgelijke opleidingen niet in aanmerking komen voor publieke bekostiging om verspilling van publiek geld te voorkomen. Aldus zien de bestaande aanbieders hun markten goed afgeschermd voor potentiële toetreders. Ten derde, informatie en transparantie zijn cruciaal. Gebrekkige informatie bij de studenten leidt tot vergelijkbare effecten als kartel- en monopolievorming: de aanbieders hebben prikkels om beneden het maatschappelijk gewenste (of optimale) niveau aan te bieden. Daarom is een zekere vorm van kwaliteitsbewaking noodzakelijk in de vorm van minimumeisen aan nieuwkomers. Ten vierde, de toegankelijkheid dient geregeld te zijn via een (sociaal) leenstelsel. Bij gebrekkige toegankelijkheid leidt het marktmechanisme niet tot selectie op academische capaciteiten (die tot uitdrukking komen in de bereidheid om voor een bepaalde opleiding te betalen) maar op (ouderlijk) inkomen en mogelijk andere sociaal onwenselijke kenmerken. Dit geldt overigens alleen voor zover er sprake is van collegegelddifferentiatie en selectie. Ten vijfde, voor het goed functioneren van een open bestel is een 'betrouwbare overheid' noodzaak. Alle partijen, publiek en privaat, moeten heldere en consistente spelregels hebben. Politieke en beleidsonzekerheid leidt *a priori* tot gebrekkiger marktwerking.

Uniforme collegegelden, geen selectie

Indien aan de geschetste ideale marktcondities is voldaan dan zijn de effecten van een open bestel bij uniforme publieke instellingsbijdragen, afwezigheid van collegegelddifferentiatie en geen selectie aan de poort:

- meer concurrentieprikkel/toetreding,
- hogere prijs-kwaliteitverhouding,
- verdwijnen kruissubsidies: niet renderende opleidingen overleven niet,
- meer variëteit alleen in kwalitatief gelijkwaardige opleidingen,
- beter afstemming tussen vraag en aanbod.

Dit is de *benchmark* die relevant is voor de voorgestelde experimenten omdat deze geen collegegelddifferentiatie en selectie toestaan. De uitkomsten van een meer open bestel vertalen zich in twee sleutelvariabelen: hogere gemiddelde kwaliteit en meer variëteit in kwalitatief gelijkwaardige opleidingen. Een hogere doelmatigheid leidt bij vaste collegegelden en overheidsbijdragen automatisch tot een hogere kwaliteit omdat instellingen niet op prijs maar op kwaliteit concurreren. Een meer open bestel leidt bij vaste collegegelden en de afwezigheid van selectie niet tot meer, maar ook niet tot minder toegankelijkheid omdat de financiële randvoorwaarden voor deelname aan het een experimentele aanbieder identiek zijn aan die van een gewone hoger onderwijsinstelling.

Een kritische kanttekening kan worden geplaatst bij de vraag of een opener bestel bij vaste prijzen en uniforme bekostigingsstructuur wel leidt tot een grote welvaartswinst door meer variëteit. In de huidige structuur van het HO bestaat er reeds een groot aantal studierichtingen van kwalitatief vergelijkbare niveaus. Meer studies van vergelijkbare

kwaliteit bij de huidige reeds grote variëteit zal daarom zeer bescheiden positieve welvaartseffecten hebben.

Collegegelddifferentiatie en selectie

Indien er wel collegegelddifferentiatie en selectie wordt toegestaan, en er wederom sprake is van ideale marktomstandigheden, leidt een open bestel tot:

- bovenstaande effecten, plus
- meer variatie in kwalitatief hoogwaardiger en laagwaardiger opleidingen,
- betere afstemming tussen vraag en aanbod door meer diversiteit in kwaliteit.

Een open bestel met collegegelddifferentiatie kan dus een gat in de markt vullen. Bij de huidige bekostigingsstructuur is er geen aanbod van hoogwaardige, dus dure opleidingen omdat hogere collegegelden niet kunnen worden gevraagd en publieke bekostiging geplafonneerd is. Hier kunnen naar mijn opvatting grote welvaartswinsten worden geboekt door meer differentiatie.

Overigens speelt bij deze open bestelvariant wél de toegankelijkheidsvraag. De overheid dient het mogelijk te maken dat potentiële studenten uit minder draagkrachtige milieus wel kunnen studeren aan de duurste opleidingen door middel van een leenstelsel. Het invoeren van collegegelddifferentiatie en selectie bij een opener bestel is niet bevorderlijk voor de toegankelijkheid zonder wijziging van de studiefinanciering. Zie voor een uitgebreide bespreking ook Jacobs en Van der Ploeg (2006).

Problemen met de experimentele opzet

In de huidige vormgeving van de experimenten is niet duidelijk welke doelen worden nagestreefd en duidelijke hypothesen ontbreken. De relevante variabelen zijn: kwaliteit en diversiteit, zoals hierboven betoogd. Doelmatigheid is bij vaste prijzen equivalent aan kwaliteit. Bij vrije mededinging onder vaste prijzen concurreren hoger onderwijsinstellingen namelijk op de prijs-kwaliteit verhouding. Toegankelijkheidsvraagstukken spelen geen rol omdat voor zowel de oude als de nieuwe opleidingen dezelfde studiefinan-



ciering en collegegelden van toepassing zijn. Als een opener bestel leidt tot veranderingen in het studentengedrag ('regionale verdunning', 'segregatie') dan heeft dat niet in eerste instantie met gebrekkiger toegankelijkheid te maken. Deze effecten zijn gedreven door grotere diversiteit die beter aansluit bij regionale behoeften. Segregatie en selectie op sociaal-economische kenmerken treedt ook in het huidige stelsel op. Economisch onderzoek laat zien dat de keuze om te gaan studeren voor het belangrijkste deel wordt bepaald door familieomgeving, academische capaciteiten, inzet en aanleg en culturele factoren (Cunha et al., 2005). Het is onjuist om eventuele veranderingen in studiekeuzegedrag te interpreteren als een vermindering van de toegankelijkheid als die veranderingen gedreven zijn door verschillen in preferenties, capaciteiten, inzet en aanleg van mensen welke positief correleren met sociaal-economische variabelen.

Het meten van kwaliteit en diversiteit is niet zonder problemen. Welke criteria moeten worden aangelegd voor kwaliteit? In de opzet van het experiment wordt gesproken over accreditatie door het Nederlands-Vlaams Accreditatie Orgaan. Dit geeft vermoedelijk te weinig houvast. In beginsel zou de kwaliteit van bepaalde opleidingen in de arbeidsmarktwaarde van de afgestudeerden moeten neerslaan. Afgestudeerden van betere opleidingen verdienen meer en zijn minder werkloos. In principe is dit goed te meten, maar hier spelen wel selectieproblemen, zie hieronder.

Hoe meten we diversiteit? Meer concurrentie kan leiden tot het verdwijnen van studies die een te lage kwaliteit hebben (bijvoorbeeld omdat de Hoger Onderwijs instellingen niet efficiënt zijn). Het aantal verschillende studies is daarom niet zonder meer een juiste benadering voor de variëteit als er van een grote mate van ondoelmatigheid in de onderwijssector sprake is. Een werkbare operationalisering van diversiteit ontbreekt tot op heden.

Vrij fundamenteel is dat er geen willekeurige toewijzing van deelname aan het experiment is zowel bij studenten als instellingen. Dit vertekent de uitkomsten van het experiment door selectie-effecten op niet-waargenomen kenmerken. Als studenten van nieuwe oplei-

dingen worden vergeleken met die van oude opleidingen na afloop van het experiment dan kunnen de verschillen tussen studenten veroorzaakt zijn door andere factoren dan het experiment. Als bijvoorbeeld risicomijdende studenten alleen naar de oude opleidingen gaan dan kan je a priori worden verwacht dat deze studenten later minder verdienen omdat ze zich ook selecteren in banen met minder risico en lagere verdiensten (Jacobs et al., 2006). Verschillen tussen studenten op de oude en nieuwe opleidingen kunnen dan niet worden toegeschreven aan de opleidingen. Selectie kan ook optreden op talent, voorkeuren en studie-inzet. De kamer heeft hier het IBO (2004) en CPB (2004) niet gevolgd door aselecte toewijzing van studenten mogelijk te maken. Overigens kan een eventuele capaciteitsfixus wel worden gebruikt om een controlegroep van studenten te maken die zijn uitgeloot.

Vergelijkbare effecten treden op bij de niet-random toewijzing van deelname bij de aanbieders. De toewijzing van de deelname aan het experiment is een *beauty contest*. De commissie moet de aanbieders selecteren die mee willen doen. Ook hier zijn er niet-waargenomen kenmerken van aanbieders die de uitkomsten vertekenen. Potentiële aanbieders die kunnen terugvallen op hoge kruissubsidies uit nevenactiviteiten zullen zich eerder aanbieden dan aanbieders zonder veel startvermogen. De laatsten zullen direct worden weggeconcurrereerd doordat er onder de kostprijs wordt aangeboden om de concurrentie uit te schakelen. Aanbieders uit het 'topsegment' (bijvoorbeeld Harvard) zullen zich bij vaste bekostigingscriteria sowieso niet aanmelden. Als de kwaliteit van de nieuwe opleidingen moeilijk verifieerbaar is, dan zullen er mogelijk meer kwalitatief laagwaardiger opleidingen zich aanmelden voor het experiment.

Op een dieper liggend niveau kan men zich afvragen of een echte experimentele opzet om de effecten van een open bestel te toetsen wel goed mogelijk is. Zo niet dan moet worden geaccepteerd dat voorkomen van selectie op niet-waargenomen kenmerken van zowel deelnemers als aanbieders niet mogelijk is. Des te belangrijker is het vervolgens dat wel aan de randvoorwaarden voor een open bestel is voldaan. Dat is niet het geval.

Problemen met randvoorwaarden open bestel

Door de macro-doelmatigheidstoets wordt marktmacht toebedeeld aan de zittende partijen. Dit verstoort in ernstige mate de concurrentieprikkels (CPB, 2004) en IBO (2004). De Onderwijsraad (2004a) pleit voor handhaving van de macro-doelmatigheidstoets onder een open bestel maar geeft enkel inhoudelijk argument waarom deze moet worden gehandhaafd. De overheid blijft voor 'god' spelen door te bepalen welke opleidingen wel en niet door de markt mogen worden aangeboden. Als bijvoorbeeld Harvard een economieopleiding zou willen aanbieden dan zegt de Nederlandse overheid dat dit niet kan omdat er al voldoende aanbod van economieopleidingen is. Hiermee worden de potentiële toetreders op onoverbrugbare achterstand gezet. Als getoetst moet worden of marktdiscipline kan werken, dan dient de overheid haar handen af te trekken van het marktproces. Als er meer concurrentie is, zorgt de markt automatisch dat de meest doelmatige

opleidingen overleven en de ondoelmatige opleidingen verdwijnen. Indien de macro-doelmatigheidstoets wordt toegepast, verdampt de potentiële winst van meer doelmatigheid. De experimenten zijn bovendien van dusdanige schaal dat van zeer forse budgettaire consequenties geen sprake is. Waarom dan de macro-doelmatigheidstoets? Overigens geldt de toets alleen voor experiment 1 omdat de doelmatigheidstoets voor experiment 2 wordt verlaten.

Na afloop van het experiment zien de bekostigde instellingen hun subsidies gecontinueerd, terwijl dit niet geldt voor de niet-bekostigde instellingen. Ook dit is een ernstige ondermijning van eerlijke concurrentieverhoudingen. De potentiële toetreders worden hiermee wederom op achterstand gezet. Nu al schijnt er bij potentiële nieuwkomers vanuit te worden gegaan dat de overheid geen rechte rug kan houden en na afloop van het experiment de bekostiging ook voor hen doorzet. Blijkbaar denken de deelnemers gaande het experiment de regels te kunnen aanpassen.

De overheid staat nog steeds toe dat kruissubsidiëring uit lopende activiteiten elders mogelijk is voor zowel bekostigde als niet-bekostigde partijen. Dit kan marktbedervende praktijken opleveren. Ook bij de zorgverzekeringen zagen we dat de bestaande verzekeraars onder de kostprijs aanbieden om potentiële toetreders uit de markt te weren. Kruissubsidiëring is niet zonder meer maatschappelijk wenselijk en verstoort de eerlijke concurrentieverhoudingen.

Het is onduidelijk of alleen de voorheen bekostigde instellingen onderzoeks- en onderwijsopslag krijgen of dat dit geldt voor alle opleidingen. Als alleen voorheen bekostigde instellingen extra budget krijgen voor onderwijs en onderzoek dan is er wederom sprake van valse concurrentie.

Een vergelijkbaar argument geldt voor de arbeidsvoorwaarden van bekostigde en niet bekostigde instellingen. Deze zijn niet gelijk. De overheid stelt de bekostigde instellingen niet in staat (wellicht omwille van allerlei juridische beperkingen) om arbeidsvoorwaarden vrij te laten, net als bij de nieuwe aanbieders.

Toewijzingsmechanisme

De commissie moet via een *beauty contest* gaan bepalen welke opleidingen wel en welke opleidingen niet in aanmerking komen voor deelname aan het experiment open bestel. Vervolgens past het Ministerie van Onderwijs nog eens de macro-doelmatigheidstoets toe. De disciplinerende werking van de markt wordt door de commissie actief ingeperkt. Dit is wederom onwenselijk. De markt moet de selectie afdwingen via de krachten van concurrentie. De commissie kan hooguit minimumeisen stellen waaraan alle opleidingen moeten voldoen. De commissie dient, net als de overheid, verder niet te interveniëren in het spel van marktkrachten om de voordelen van concurrentie niet bij voorbaat teniet te doen.

Door de voorgestelde *beauty contest* wordt niet alleen de concurrentie extra belemmerd maar de commissie is bovendien de uitkomsten van het experiment met haar eigen interventies aan het sturen. Dit is onwenselijk en eigenlijk volkomen absurd. Alleen door willekeurige toewij-

zing (bijvoorbeeld via loting) kan worden voorkomen dat de commissie haar eigen resultaten inkleurt.

Tevens lijkt het organiseren van een *beauty contest* teveel op het steunen van de insiders; de bedrijven of opleidingen die reeds een marktpositie hebben en kunnen terugvallen op infrastructuur en andere zaken. De insiders zullen bij een *beauty contest* veel meer kans maken dan de outsiders. Innovatie in het opleidingsaanbod is niet gediend met dergelijke vormen van overheidssteun aan de insiders. Het zal leiden tot gebrekkiger concurrentie en minder variëteit, zie ook Boone en Van Damme (2004).

Conclusies

De experimenten hebben teveel voetangels en klemmen om echt iets te kunnen leren over de wenselijkheid van een open bestel. Er is geen sprake van aselechte toewijzing van bekostiging bij zowel instellingen als studenten. Aan de randvoorwaarden voor eerlijke concurrentie is bij lange na niet voldaan. De opdracht van de commissie om de toewijzing van instellingen op zich te nemen verergert niet-marktconforme praktijken en vertekend de uitkomsten van het experiment. Na afloop kan niet worden vastgesteld wat de effecten van het experiment open bestel zijn geweest.

Er is weinig mogelijk om de belangrijkste problemen te corrigeren aangezien de kamer de manoeuvreerruimte voor de experimenten danig heeft ingeperkt. De macro-doelmatigheidstoets kan niet worden geschrapt. Kruissubsidiëring kan niet worden voorkomen. De bekostiging voor private aanbieders kan niet ook na experiment worden gecontinueerd. Alleen door aselechte toewijzing van publieke middelen (studenten en instellingen) niet een echt experiment worden uitgevoerd.

Aangezien de overheid nog teveel toetredingsbarrières opwerpt en nog steeds een ongelijk speelveld creëert, is mijn inschatting van de uitkomst van het experiment dat nauwelijks een hogere gemiddelde kwaliteit zal zijn omdat effectieve concurrentie maar zeer beperkt zal toenemen, als het al gebeurt.

De diversiteit in termen van 'hogere toppen' en 'diepere dalen' neemt niet toe omdat de finan-



cieringscondities niet toelaten dat duurdere en dus betere opleidingen worden toegelaten.

Wellicht zal meer diversiteit in kwalitatief gelijkwaardige opleidingen zal ontstaan, maar dat hangt af van meer effectieve concurrentie. De vraag is vervolgens in hoeverre er meer toegevoegde waarde in een gevarieerder aanbod zit van vergelijkbare kwaliteit.

Deze uitkomsten bewijzen niet dat een open bestel geen goed idee zou zijn, alleen overheidsfalen in het experimenteel ontwerp. Het denken over een opener bestel heeft weliswaar een grote verandering doorgemaakt, maar de daden van kamer en staatssecretaris zijn antirevolutionair. De vormgeving van de experimenten hebben grote trekken van een stroperig politiek compromis waarin geen afstand kan worden gedaan van centrale overheidssturing en controledwang.

Een mislukt experiment open bestel speelt de tegenstanders van meer marktwerking in het hoger onderwijs in de kaart en zal het politiek draagvlak voor toekomstige veranderingen in die richting ondermijnen.

De schaalvergroting in het hoger onderwijs heeft geleid tot een markt dat alle trekken vertoont van een kartel. Gemeten aan het aantal studenten per instelling is de schaal bij HBO instellingen gedurende de periode 1980-2000 meer dan vertienvoudigd (1000%). Bij het WO was dat dertig procent. Tegelijkertijd zijn de overhead- en kapitaalkosten van HBO-instellingen met maar liefst 83 procent toegenomen, terwijl deze stijging voor WO-instellingen 31 procent bedroeg. Met andere woorden: schaalvergroting heeft helemaal niet geleid tot lagere vaste kosten per student. Het omgekeerde is gebeurd. De reële onderwijsuitgaven per student daalden fors met 31 procent voor HBO en veertig procent voor WO gedurende 1980-2000 (Onderwijsraad, 2004b).

Onderwijsmanagers worden momenteel noch gedisciplineerd door studenten, noch door het bedrijfsleven (via de arbeidsmarkt), noch door de overheid omdat die haar handen van de sector heeft afgetrokken. Het blijft uiterst urgent dat het kartel van hoger onderwijsinstellingen wordt doorbroken. Hoe dan ook moet een volgende regering een eind maken aan de uitdijende bureaucratie en overname-

dwang van onderwijsmanagers. Een opener bestel kan instellingen meer marktdiscipline opleggen (Jacobs en Van der Ploeg, 2006).

Daarnaast is het dringend gewenst dat een volgend kabinet via collegegelddifferentiatie een hogere onderwijskwaliteit mogelijk maakt want daar zit het gat in de markt, niet zozeer in het aanbod van meer opleidingen van dezelfde kwaliteit. Het Nederlandse hoger onderwijs is te uniform. De overheid dient daarbij de toegankelijkheid te waarborgen met een sociaal leenstelsel.

REFERENTIES

- Burger, Kok, Alex Hoen, Richard Venniker en Dinand Webbink (2004) *Een Open Bestel in het Middelbaar Beroepsonderwijs en het Hoger Onderwijs*. CPB Document No. 70.
- Cunha, Flavio, James J. Heckman, Lance Lochner and Dimitriy V. Masterov (2005) *Interpreting the Evidence on Life-Cycle Skill Formation*. NBER Working Paper No. 11331.
- Boone, Jan en Eric van Damme (2004) *Marktstructuur en Innovatie*. in: Jacobs, Bas, and, Jules M. M. Theeuwes (eds) (2004), *Innovatie in Nederland: De Markt Draait en de Overheid Faalt*, KVS Pre-adviezen 2004, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Jacobs, Bas, Joop Hartog, and Wim Vijverberg (2006) *Self-Selection Bias in Estimated Wage Premiums for Earnings Risk*. Mimeo: University of Amsterdam.
- Jacobs, Bas and Rick van der Ploeg (2006). "Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective", *Economic Policy*, 47, 537-592.
- IBO (2004) *IBO Open Bestel*. Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2003-2004 no. 2.
- Onderwijsraad (2004a) *Ruimte Voor Nieuwe Aanbieders in het Hoger Onderwijs*. Advies Nr. 20040103/780, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004b) *Bureaucratisering en Schaalfactoren in het Onderwijs*. Advies Nr. 20040166/753, Den Haag: Onderwijsraad.
- Rutte, M. (2005), *Experimenten met een Open Bestel in het Hoger Onderwijs*, Beleidsnotitie, Ministerie van OCW, Den Haag.