

Over vervagende scheidslijnen en gelijke speelvelden: het private post-secundaire onderwijs in vijf landen

bijdrage aan symposium "Hoger Onderwijs, Bestel in Verandering"
ORD, Utrecht (Juni 2004)

Ben Jongbloed, Carlo Salerno & Jeroen Huisman

CHEPS (Center for Higher Education Policy Studies)
Universiteit Twente
Email: b.w.a.jongbloed@utwente.nl

Wereldwijd is sprake van een sterke groei van het private hoger onderwijs. We weten echter weinig over het waarom en de gevolgen. Dit paper gaat kort in op deze materie en illustreert een en ander met gegevens over de private sector in Australië, Duitsland, Nieuw-Zeeland, de VS en Nederland.

Inleiding

Wereldwijd is er sprake van een sterkere concurrentie tussen hoger onderwijsaanbieders. Deze vindt niet alleen plaats tussen de publiek bekostigde aanbieders, maar ook tussen de niet (of niet-rechtstreeks) publiek bekostigde private aanbieders enerzijds en de publiek bekostigde aanbieders anderzijds. De niet door de overheid bekostigde aanbieders – de private, of onafhankelijke instellingen – zijn steeds groter in aantal, ook al is het aantal ingeschreven studenten nog niet erg groot. Ontwikkelingen die zich voordoen buiten Nederland leiden tot de verwachting dat deze nieuwe spelers een eigen plek op het speelveld zullen veroveren en zullen pleiten voor regels die het voor hen mogelijk maken om op een meer gelijke basis met de publiek bekostigde – de publieke – instellingen te concurreren.

Grotere concurrentie

De grotere concurrentie tussen de instellingen die graden, diploma's en certificaten aanbieden die als hoger onderwijs worden aangemerkt wordt veroorzaakt door een viertal, deels samenhangende ontwikkelingen. *Allereerst* is er in sommige landen, dan wel op sommige terreinen (disciplines, opleidingen) sprake van een teruglopend aantal studenten – veroorzaakt door demografische ontwikkelingen (vergrijzing) en/of veranderingen in keuzepatronen (afname belangstelling bèta, techniek). *Ten tweede* kunnen we vaststellen dat de studentenpopulatie steeds veeleisender is geworden. De student gaat zich steeds meer als kritische consument opstellen met een nauwkeuriger omschreven vraag naar onderwijs en kwalificaties. Dit wordt op zijn beurt veroorzaakt door de wereldwijd stijgende private bijdragen aan het volgen van hoger onderwijs (stijgende collegegelden, dalende studiebeurzen, hogere aandelen van leningen in de studiefinanciering) en de

steeds beter beschikbare en 'rijker' wordende informatie over het onderwijsaanbod. Deels gevoed door visitaties en enquêtes bieden keuzegidsen, on-line informatiediensten en andere media steeds meer houvast aan de student die inzicht wil in de verschillen tussen instellingen en opleidingen. *Ten derde* is in de kenniseconomie (of - samenleving) waarin wij leven bij eenieder - inclusief de student - het besef doorgedrongen dat een goede opleiding een vereiste is voor een succesvolle carrière. Bedrijven, op hun beurt, zien het in hun personeel 'opgeslagen' *human capital* als een minstens zo belangrijke productiefactor en bron van comparatief voordeel als de producten, productieproces en markten waarmee ze dagelijks te maken heeft. Dit gegeven maakt dat er zowel vanuit individuen als bedrijven een grote vraag naar kennis en onderwijs - naar levenslang leren - bestaat. Overheden richten hun beleid - in woord en soms ook in daad - op het versterken van de kenniseconomie om zodoende het concurrentievermogen van de nationale economie te verhogen. *Ten vierde* wordt de concurrentie in het hoger onderwijs gegeven de bovengenoemde ontwikkelingen steeds groter vanwege de nieuwe aanbieders van hoger onderwijs die zich aandienen. Deze nieuwe aanbieders zijn private instellingen die trachten een positie te krijgen op de markt voor hoger onderwijs door een product (d.i. opleiding) aan te bieden waarmee beter op de wensen van studenten en bedrijven wordt ingespeeld dan met het aanbod van de gevestigde, vaak publieke onderwijsinstellingen. De private instellingen waar het hier om gaat variëren van private afsplitsingen van publieke instellingen, for-profit aanbieders, virtuele instellingen (die on-line cursussen aanbieden zoals de University of Phoenix), consortia van instellingen, corporate universiteiten (de McDonalds universiteit) tot IT bedrijven die zelf opleidingen met eigen certificaten aanbieden.

Het gevolg van deze vier ontwikkelingen is een sterk veranderd klimaat waarin de traditionele publiek bekostigde instellingen zich staande moeten houden en waarin studenten een veelheid van keuzes wordt geboden.

De rol van technologie

De onderliggende bewegingen die de oorzaak zijn van de toenemende concurrentie van private aanbieders zijn de globalisering en de technologische ontwikkeling. Globalisering (death of distance; toenemende internationale kapitaalstromen en mobiliteit van goederen en diensten) en afspraken in het kader van de GATS (General Agreement on Trade in Services) maken het wellicht in de toekomst mogelijk dat buitenlandse for-profit instellingen zich op de Nederlandse markt begeven. Een van de veroorzakers van globalisering is technologie - en dan met name de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Afgezien daarvan is de verwachting dat technologische ontwikkelingen voor grote veranderingen in de pedagogie van het (hoger) onderwijs zullen zorgen. Zo zal het meten van de uitkomsten van leren gemakkelijker worden en zal interactieve software een onderdeel worden van zowel virtuele als traditionele leeromgevingen.

Het resultaat van de technologische vooruitgang is een heviger concurrentie; instellingen zullen gedwongen worden hun leeraanbod en leerprocessen efficiënter en flexibeler in te richten door gebruik te maken van ICT. Digitale technologie maakt het - zoals hierboven reeds aangegeven - mogelijk dat studenten de inhoud en (soms ook) de kwaliteit van opleidingen gemakkelijker kunnen beoordelen en zodoende beter onderbouwde studiekeuzes kunnen maken. Of ICT de kosten van

hoger onderwijs zal kunnen verlagen is voorlopig nog onduidelijk – wat wel duidelijk is dat de hoge investeringslasten als gevolg van ICT waarschijnlijk alleen terugverdiend kunnen worden door grotere afzetmarkten te zoeken.

Of ICT echt een *disruptive technology* zal blijken te zijn voor het hoger onderwijs is moeilijk te zeggen gelet op het stadium waarin de toepassing van ICT in het (hoger) onderwijs zich thans nog bevindt.

Gevolgen

Het gecombineerde effect van alle hierboven geschetste uitdagingen is een fundamenteel gewijzigd klimaat, gekenmerkt door een sterkere marktwerking in het hoger onderwijs met een heviger concurrentie vanwege nieuwe private aanbieders van hoger onderwijs. Waar in de hedendaagse discussie over marktwerking in het hoger onderwijs veelal de traditionele vorm van concurrentie op grond van reputatie wordt benadrukt – een strijd om de slimste student, de beste onderzoekers, de meest prestigieuze onderzoeksopdrachten, de mooiste campus – zal het binnen de hierboven beschreven condities in de (nabije?) toekomst met name gaan om een concurrentie op grond van prijs (collegegeld) in verhouding tot kwaliteit en gebruikersgemak ('convenience'). De kwaliteit van het leren zal aan belang winnen – inclusief de intensiteit van de interactie tussen student en docent. Er is een sterkere wens bij bestuurders en beleidsmakers te bespeuren om de leerprestaties van studenten meer inzichtelijk en meetbaar te maken en een aantal van de nieuwe aanbieders doen dit reeds, geholpen door de technologie.

De intensievere concurrentie betekent ook dat harde scheidslijn tussen het publieke en het particuliere hoger onderwijsbestel steeds meer onder druk komt te staan. Private – niet publiek bekostigde – instellingen bieden opleidingen aan die door studenten soms moeilijk zijn te onderscheiden van de opleidingen die door publiek bekostigde aanbieders worden verzorgd. Zo werken sommige private aanbieders samen met publiek bekostigde instellingen. Ook het gegeven dat enkele publiek bekostigde universiteiten private dochterondernemingen hebben opgericht of samenwerken met for-profit bedrijven maakt het onderscheid er niet duidelijker op.

Dit vervagen van grenzen doet zich ook meer letterlijk voor daar waar het, in navolging van de Bolognaverklaring, de vorming van een Europese hoger onderwijsruimte betreft. Nationale hoger onderwijssystemen kunnen niet langer als geïsoleerde systemen worden gezien. Studenten zullen – althans dat is de verwachting – zich steeds gemakkelijker bewegen over de landsgrenzen om onderdelen van hun opleiding in het buitenland te volgen, al dan niet met medeneming van studiefinanciering uit het eigen land.

Een derde manifestatie van vervagende grenzen is waarneembaar daar waar het om de afbakening tussen hoger onderwijs en het overige post-secundaire onderwijs gaat. Uiteraard zijn opleidingen die als hoger onderwijs worden aangemerkt een deelverzameling van het totaalaanbod van post-secundaire opleidingen. Toch doet het feit zich voor dat sommige studenten slechts geïnteresseerd zijn in specifieke, vaak sterk beroepsgerichte onderdelen van hogere opleidingen om die vervolgens met een diploma (of certificaat) af te sluiten. Dergelijke, vaak door private instellingen aangeboden

cursussen (c.q. diploma's) worden echter niet als hoger onderwijs erkend, zijn vaak korter qua studieduur, en worden veelal niet bekostigd door de overheid. Niettemin bestaat er in de praktijk een overlap qua niveau en inhoud tussen dit meer beroepsgerichte aanbod en het traditionele aanbod van de bekostigde onderwijsinstellingen. Kortom, ook hier vervagen de grenzen en komen accreditatiestandaarden ter discussie te staan.

Stand van zaken in het buitenland

Om te bezien hoe de stand van zaken is wat betreft het private, niet-bekostigde hoger onderwijs in het buitenland geven we in deze paragraaf een beschrijving van het bekostigde en niet-bekostigde hoger onderwijs in Duitsland, Pennsylvania (Verenigde Staten), Australië en Nieuw-Zeeland. Onze beschrijving is gebaseerd op een achtergrondstudie (Jongbloed e.a., 2004) bij het recente advies van de Onderwijsraad (*Ruimte voor Nieuwe Aanbieders*, Onderwijsraad, 2004). De beschrijving is toegespitst op de kenmerken van het stelsel, het opleidingsaanbod en de doelgroep.

Duitsland

Het niet-bekostigde hoger onderwijs in Duitsland heeft nog maar een korte geschiedenis en is van beperkte omvang. Een deel van het niet-bekostigde onderwijs is door de staat erkend. Het gaat om 51 instellingen (tegenover 236 instellingen in het bekostigde onderwijs), die samen onderwijs voor 35.000 studenten verzorgen. Dit is 2% van het totale aantal studenten. Naast het door de staat erkende niet-bekostigde onderwijs zijn er private theologieopleidingen aan kerkgerelateerde instellingen (ruim 33.000 studenten in 44 instellingen). Hoewel dit ook niet-bekostigde instellingen zijn, blijven deze vanwege hun specialistische karakter hier verder buiten beschouwing.

De marktstructuur in Duitsland is gesloten. De bekostigde instellingen zijn alle publieke instellingen die met naam en toenaam in de deelstaat-wet zijn vermeld; toetreding van private instellingen tot het bekostigde deel vereist wetswijziging. Voor dat bekostigde deel geldt dat in de meeste deelstaten een groot deel van de publieke gelden is geoormerkt en aan leerstoelen is gebonden, zodat onderwijsvernieuwingen moeilijk tot stand komen. Hierdoor kan het voor private instellingen interessant zijn om op gaten in de markt in te springen. Niet-bekostigde instellingen kunnen in tegenstelling tot de bekostigde instellingen zelf bepalen hoeveel en welke studenten worden toegelaten. Desalniettemin hebben de niet-bekostigde instellingen vooralsnog niet het financiële vermogen en de reputatie om zodanig te concurreren dat ze studenten bij de bekostigde opleidingen vandaan weten te halen.

Private aanbieders die landelijk herkenbare diploma's aan willen bieden, behoeven goedkeuring van hun deelstaat. De goedkeuringseisen voor het private onderwijsaanbod komen overeen met die voor het publieke aanbod. De private programma's en de daaraan verbonden diploma's en graden zijn daarmee in beginsel gelijkwaardig aan die van de bekostigde instellingen. De verschillen tussen beide sectoren komen tot uitdrukking in het type aanbod, in de werkwijze en in de kwaliteit.

Deleted: :

Type aanbod: het niet-bekostigde aanbod is vooral gericht op initiële en postinitiële opleidingen in beroepsgeoriënteerde richtingen, zoals bedrijfskunde, informatisering en technische wetenschappen.

Formatted: Bullets and Numbering

Werkwijze: in het niet-bekostigde onderwijs wordt gewerkt in relatief kleine groepen met veel student-docentinteractie. De studieduur is vaak korter dan in het bekostigde onderwijs, omdat bachelorprogramma's de hoofdmoot van het private aanbod uitmaken.

Deleted: -

Kwaliteit: in Duitsland is het systeem van kwaliteitsbeoordeling en kwaliteitszorg nog relatief jong en onderontwikkeld. Regelgeving moet garanderen dat er geen grote kwaliteitsverschillen bestaan tussen instellingen. Op basis van ad-hoc-evaluaties van het private aanbod zijn er indicaties dat de onderwijskwaliteit in de niet-bekostigde sector groter is dan in de publieke sector. Dit is mede het gevolg van het selectieve toelatingsbeleid van de private instellingen.

Pennsylvania

De staat Pennsylvania is wat betreft inwoneraantal de op vijf na grootste staat in de Verenigde Staten en neemt op basis van het aantal hogeronderwijsinstellingen de derde plaats in (260 instellingen).

Driekwart van de hogeronderwijsinstellingen is privaat georganiseerd. Zij bedienen echter minder dan de helft van alle studenten (44%). De variatie in aanbieders is groot. Aan de ene kant van het spectrum staan de 'traditionele' universiteiten zoals de internationaal hoog aangeschreven University of Pennsylvania. Deze is met 21.000 studenten de grootste private instelling. Aan de andere kant staan de gespecialiseerde instellingen met een aanbod op de grens van secundair en tertiair onderwijs. Een typisch voorbeeld hiervan is het *Dean Institute of Technology*. Dit is een kleine private instelling met 150 studenten, verdeeld over vier opleidingen. De meeste niet-bekostigde aanbieders zitten tussen deze uitersten in. Er zijn daarbij zowel instellingen met vier- als met tweejarige opleidingen.

Vanwege deze grote verscheidenheid binnen het niet-bekostigde aanbod is het moeilijk om dat aanbod als geheel te vergelijken met dat van de bekostigde instellingen. Aan de 'onderkant' van het spectrum van de private aanbieders vinden we vooral op winst gerichte gespecialiseerde instellingen ('for-profit'). Veel van hun docenten zijn tevens werkzaam in het bedrijfsleven. Er wordt vaak gebruik gemaakt van door andere organisaties ontwikkelde lespakketten. De programma's hebben een duur van maximaal twee jaar en worden afgesloten met een certificaat, als kwalificatie ten behoeve van een vervolgtraject of van de arbeidsmarkt. Deze programma's worden door de publieke instellingen niet als concurrerend beschouwd. Omgekeerd is er wel sprake van enige concurrentie: de tweejarige publieke 'community colleges' bedienen voor een deel dezelfde markt als de tweejarige private instituten.

De niet-bekostigde instellingen aan de 'bovenkant' van het spectrum lijken qua programma en organisatie meer op de bekostigde instellingen en zijn niet op winst gericht ('non-profit'). Wanneer we deze non-profitinstellingen vergelijken met de bekostigde, verschilt het type aanbod en de gepercipieerde kwaliteit.

Deleted: :

Type aanbod: De vierjarige opleidingen van publieke instellingen zijn te beschouwen als een afgeronde opleiding: na voltooiing zijn studenten veelal gereed om een baan te aanvaarden. De private elite-universiteiten en de private 'liberal arts colleges' (in totaal zo'n 25 stuks) daarentegen bieden doorgaans meer brede bachelorprogramma's aan met vakken van meer algemene aard¹, met de verwachting dat afgestudeerden later in de 'graduate school' doorstuderen.

Formatted: Bullets and Numbering

Gepercipieerde kwaliteit: in de publieke opinie is het niet-bekostigde aanbod van hogere kwaliteit. Dit heeft vooral te maken met het zeer selectieve toelatingsbeleid en de omvangrijke financiële vermogens van de meest gerenommeerde private instellingen.

Formatted: Bullets and Numbering

Naast de beschreven verschillen in het aanbod van het bekostigde en het niet-bekostigde (non-profit en for-profit) hoger onderwijs, zijn er ook verschillen in doelgroepen. De niet-bekostigde gespecialiseerde for-profitinstellingen trekken vooral niet-traditionele studenten (25 jaar en ouder) aan. Opmerkelijk is dat het percentage vrouwelijke studenten in de private sector groeiend is en dat een zeer groot aantal studenten uit etnische minderheden deelneemt. Van de niet-bekostigde instellingen zijn de for-profits met hun korte opleidingen en deelcertificaten gericht op specifieke groepen volwassenen met een voltijdbaan. Ze ondervinden hierbij enige concurrentie van vergelijkbare opleidingen van bekostigde community colleges.

Ten slotte is ook het collegegeld een onderscheidende factor. Het collegegeld voor een bekostigde vierjarige opleiding bedraagt vaak slechts een fractie van hetgeen moet worden betaald voor een vergelijkbaar programma in de private sector.² Ten aanzien van de private for-profitinstellingen geldt echter, dat de kosten voor een tweejarige opleiding vaak veel lager zijn en vergelijkbaar zijn met de kosten voor het behalen van een graad aan een publieke instelling. Studenten van erkende private opleidingen komen wel in aanmerking voor studiefinanciering.

Australië

Het hoger onderwijs in Australië vertoont een sterke gelijkenis met het Britse model. In 1988 is het tot dan toe geldende binaire systeem met enerzijds universiteiten en anderzijds colleges vervangen door een systeem waarin alleen universiteiten bestaan: het Unified National System. De staten en 'territories' zijn verantwoordelijk voor de regulering van het hoger onderwijs.

In de *Higher Education Funding Act* van 1988 worden de instellingen genoemd die voor publieke bekostiging in aanmerking komen; het gaat om 39 publieke universiteiten en één private instelling voor hoger onderwijs. Bekostiging vindt plaats op grond van jaarlijkse bilaterale afspraken met de federale overheid over aantallen te bekostigen studenten. Twee andere private universiteiten ontvangen nog een beperkte overheidssubsidie, terwijl drie erkende private universiteiten en de andere private aanbieders van hoger onderwijs (waaronder zestien kerkgerelateerde colleges) geen

¹ Hoewel ze ook wel beroepsgeoriënteerde opleidingen aanbieden.

² De 'tuition fee' aan de publieke *Pennsylvania State University* bedraagt ca. \$5.000 per jaar; de private *University of Pennsylvania* vraagt ca. \$30.000 per jaar voor een vierjarig undergraduate programma.

publieke subsidie ontvangen. De private instellingen bedienen samen ongeveer 5–6% van het totaal aantal studenten.

De bekostiging van de publieke instellingen maakt het voor de private instellingen moeilijk te concurreren op prijs. In de afgelopen jaren is wel een discussie op gang gekomen om private instellingen gedeeltelijk te bekostigen en studenten de mogelijkheid te geven een zachte lening ter betaling van het collegegeld op te nemen. Hiertoe wordt aan de instellingen onder meer de eis van accreditatie gesteld.

Nieuwe universiteiten worden slechts als zodanig door de overheid erkend na een toets op hun academische en financiële gesteldheid. Kwaliteitszorg is in Australië pas laat tot ontwikkeling gekomen: de publieke universiteiten en drie erkende private universiteiten zijn (nog steeds) 'self accrediting', dat wil zeggen zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit en graden van de aangeboden opleidingen. Een intern kwaliteitszorgsysteem is verplicht. Inmiddels zijn de accreditatie en audits verder ontwikkeld. De niet-bekostigde private aanbieders kunnen hun opleidingen door het accreditatieorgaan in hun staat laten erkennen.

Wat betreft verschillen in het aanbod geldt ook voor Australië dat de bekostigde instellingen een breed pakket van opleidingen aanbieden en dat de meeste private opleidingen zich richten op beroepsgerichte kwalificaties voor specifieke doelgroepen. Hiertoe behoren ook programma's die vooral zijn gericht op een specifiek segment van de markt (de 'nicheaanbieders'), dat (nog) niet door de publieke instellingen wordt bediend.

Private instellingen bieden verder een gevarieerd pakket van vooral bachelor- en masteropleidingen, sterk afgestemd op de wensen van de studenten (klantgericht) en beroepsgroepen. Anders dan publieke instellingen bieden (sommige) private universiteiten een intensief bachelorprogramma van twee jaar aan.

Een ander onderscheid tussen de publieke en private instellingen is de toelatingsprocedure. In de private sector worden ook aspecten als werkervaring, motivatie, leiderschap en zelfstandigheid meegewogen.

Het merendeel van de private studenten studeert in deeltijd. Hiervan volgt ongeveer 75 % opleidingen in het cluster bedrijfskunde-economie. Ruim een kwart van de opleidingen wordt op afstand aangeboden.

Nieuw-Zeeland

Deleted:

Deleted:

Het hogeronderwijssysteem in Nieuw-Zeeland kent zowel universiteiten als andere typen instellingen. Er is dus geen sprake van een eenvormig systeem zoals in Australië. Het tertiaire (postsecundaire) onderwijs wordt door zowel publieke als private instellingen verzorgd. Publieke en private aanbieders worden op dezelfde wijze behandeld. Er is sprake van een **gelijk speelveld** ('level playing field') waarop beide type aanbieders zich kunnen begeven: een open opleidingenmarkt. Het

beleid beoogt de totstandkoming van een onderwijssysteem met zo weinig mogelijk drempels tussen de diverse onderwijsniveaus. Alle onderwijsprogramma's zouden moeten leiden tot nationaal erkende kwalificaties, ongeacht de wijze waarop en de instelling waarbij de programmaonderdelen zijn behaald.

De publieke aanbieders ontvangen overheidsbekostiging, maar ook erkende private aanbieders van hoger onderwijs kunnen in aanmerking komen voor publieke bekostiging. Om erkend te worden moet voldaan worden aan financiële, onderwijskundige en bestuurlijke criteria. Daarbovenop kunnen private onderwijsinstellingen hun kwalificaties (diploma's, certificaten) laten accrediten door ze te laten voldoen aan nationale standaarden, die in kwalificatieregisters zijn neergelegd. Deze instellingen kunnen zo erkende en nationaal herkenbare diploma's verstrekken en ontvangen overheidsbekostiging. De private aanbieders die niet-geaccrediteerde opleidingen verzorgen, ontvangen geen overheidsbekostiging.

Deleted:

Sinds 2000 is het niveau van bekostiging per student gelijk voor publieke en geaccrediteerde private opleidingen. Dit heeft geleid tot een sterke stijging van het aantal geregistreerde en geaccrediteerde private onderwijsinstellingen. In 2001 namen de private aanbieders ongeveer een zesde van alle studenten voor hun rekening. De groei van de private aanbieders is overigens slechts ten dele ten koste gegaan van de publieke aanbieders, omdat de private aanbieders zich vooral bezighouden met opleidingen voor een diploma of certificaat en nauwelijks met bachelor- en mastergraden. Slechts 5% kan worden aangemerkt als een 'academische' private aanbieder.

Het onderwijsaanbod van veel private instellingen is beperkt (twee à drie opleidingen). De collegegelden zijn veelal hoger dan bij de publieke instellingen. Daar staat een relatief goede begeleiding en meer op de student afgestemd en flexibel onderwijs tegenover. Het aanbod zelf is van oudsher gericht op beroeps- en bedrijfsgerichte opleidingen met een korte duur. Private opleidingen leiden tot diploma's en certificaten die op de arbeidsmarkt te gelde kunnen worden gemaakt. Vaak gaat het om opleidingen op gebieden waar de publieke instellingen geen significante rol (willen) spelen. De deelnemers zijn vooral werkenden en andere specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld tweedekansonderwijs, bij- en nascholing). De deelname is gelijkelijk verdeeld over voltijd- en deeltijdonderwijs. In de publieke sector is de deelname in het voltijdonderwijs ten opzichte van het deeltijdonderwijs tweemaal zo groot.

Internationale vergelijking

Uit de beschrijving van het hoger onderwijs in de vier landen blijkt dat er een gevarieerd spectrum bestaat van niet-bekostigde instellingen. We maken enkele samenvattende opmerkingen over dit aanbod van private instellingen en betrekken daarbij ook de situatie in Nederland.

Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de programma's en doelgroepen van privaat hoger onderwijs in de besproken landen.

Tabel 1: Internationale vergelijking private instellingen voor hoger onderwijs

	Studenten- aandeel	Type onderwijs	Publieke bekostiging
Nederland (2003)	12%	Deeltijd, beroepsgericht	Nee
Duitsland (2002)	3%	Kort, beroepsgericht	Nee
Pennsylvania (2000)	44%	Zowel kort als lang	Nee
Australië (1999)	5%	Kort, beroepsgericht	Beperkt
Nieuw-Zeeland (2001)	17%	Kort, beroepsgericht	Ja

De VS (door ons in beeld gebracht via de staat Pennsylvania) is wat dit betreft als het ene uiterste te beschouwen. Allereerst bezit de VS de grootste niet-bekostigde tertiaire onderwijssector. Tevens geldt voor de VS dat publieke aanbieders, private for-profits en private non-profit aanbieders alle een plek hebben in een sterk gedifferentieerd systeem van post-secundair onderwijs. Aan de andere kant van het spectrum staat Duitsland, dat zich op dit moment in een stadium bevindt dat wordt gekenmerkt door een dominante, sterk door de overheid bekostigde en gereuleerde publieke sector, waarin niet-bekostigde aanbieders nog nauwelijks een positie hebben verworven, maar waarin de onvrede met het publieke aanbod langzaam wegen lijkt te openen voor een alternatief aanbod. Nieuw-Zeeland op haar beurt staat weer dichterbij de VS. In de afgelopen tien jaar heeft het 'hoger' onderwijsbeleid daar een *open training market* trachten te bewerkstelligen, waarin publieke en private aanbieders op een steeds meer gelijk speelveld hun diensten aanbieden aan studenten die nationaal erkende en herkenbare kwalificaties nastreven middels het vergaren van credits die op flexibele wijze verworven kunnen worden in opleidingstrajecten binnen de diverse deelsystemen in het tertiaire bestel. Het gelijke speelveld houdt onder meer in dat private aanbieders in aanmerking komen voor publieke subsidies – direct, via de instellingsbekostiging, en indirect, via de studiefinanciering die voor studenten beschikbaar is. Uit het geval van Nieuw-Zeeland blijkt ook duidelijk de cruciale rol die gespeeld wordt door het nationale systeem van accreditatie en instellings- en diplomaregisters, die het voor studenten gemakkelijker moeten maken om zicht te krijgen op de kwaliteit en het niveau van het publieke en private opleidingsaanbod.

Australië heeft wat dit laatste betreft pas in de afgelopen jaren een grote beleidsinspanning gepleegd. Kwaliteitszorg is, in tegenstelling tot in Nederland, relatief laat op nationaal (federaal) niveau tot ontwikkeling gekomen. Het publieke systeem van universiteiten wordt nog immer sterk gereguleerd en afgeschermd van private, tertiaire aanbieders. Bekostiging is verreweg het belangrijkste reguleringsinstrument.³ Inmiddels lijken er scheuren te komen in deze afscheiding: private universiteiten hebben zich een plaats verworven en vele kleinere op het bedrijfsleven en op werkenden gerichte private opleidingsinstituten trekken steeds meer studenten. Net als in Nederland is ook in het publieke systeem steeds meer sprake van hybriditeit: binnen de bekostigde instellingen worden naast de publiek bekostigde taken ook privaat bekostigde, commerciële activiteiten uitgevoerd. De publiek bekostigde universiteiten in Australië bedienen zowel studenten die worden bekostigd (maar wel een collegegeld – vaak achteraf – betalen) als studenten die niet (of nauwelijks) door de overheid worden bekostigd (de *fees only* studenten) en dit gebeurt – net als in Nederland –

³ Dit geldt ook voor het VK. Daar is weliswaar de kwaliteitszorg (vooral die van onderzoek) sterker ontwikkeld, maar deze is juist weer gekoppeld aan de bekostiging.

deels met hetzelfde type programma's. De marktorientatie van universiteiten wordt steeds groter, deels vanwege noodzaak (bezuinigingen op de rijksbijdrage) en deels vanwege veranderende spelregels (instellingen mogen boven het bekostigde quotum Australische en buitenlandse studenten aantrekken die kostendekkende collegegelden betalen).

Uit onze landenstudies is gebleken dat er een gevarieerd spectrum bestaat van niet-bekostigde opleidingen. Aan de ene kant staan de private academische opleidingen, die sterk met het bekostigde aanbod concurreren, ondermeer door qua kwaliteit gelijkwaardige (soms zelfs superieure) opleidingen en diploma's te bieden aan 'traditionele' studenten. In Nederland is dit type niet-bekostigd aanbod beperkt en concurreert het niet met de publiek bekostigde instellingen.

Aan de andere kant van het spectrum staan de beroepsgerichte private opleidingsinstellingen, die zich sterk richten op geheel andere doelgroepen met een vraag naar kennis die (middels certificaten, credits, credentials) direct in een (nieuwe) werkring te gelde kan worden gemaakt. Een fenomeen dat zich vooral in Nederland en in mindere mate in Australië en Duitsland voordoet is dat private instellingen samenwerkingsverbanden aangaan met de gevestigde publieke aanbieders. Dit is wederom een vorm van hybriditeit en een uiting van de hierboven reeds benadrukte vervaging van de grenzen tussen domeinen die nog niet zo lang geleden netjes waren afgebakend.

Als we dus het publiek bekostigde aanbod vergelijken met het niet van overheidswege bekostigde aanbod is het van belang om aan te geven op welk deel van het spectrum de vergelijking betrekking heeft. In de vijf landen zijn niet alle onderdelen van het spectrum even sterk ontwikkeld. De VS kent alle onderdelen van het niet-bekostigde spectrum. Nieuw-Zeeland heeft erg veel private instellingen in het beroepsgeïntendeerd segment. In Australië is deze sector sterk in ontwikkeling, met opleidingen variërend van lerarenopleidingen tot technische studies. Bovendien zijn er inmiddels drie serieuze private universiteiten in Australië. In tegenstelling tot Nieuw-Zeeland is de concurrentie tussen beide sectoren tot nu toe nog beperkt gebleven. In Nederland heeft het aanbod in het aangewezen (vooral) hoger beroepsonderwijs zich sterk ontwikkeld; 69 instellingen bieden bijna 700 opleidingen aan, vaak op gespecialiseerde terreinen (tolk/vertaler, onroerend goed, accountancy). Deels is dit te verklaren uit het afwezig zijn van overheidsregulering ten aanzien van het aanbod. In Duitsland, tenslotte, richt het private aanbod zich vooral op studenten die ook door de publieke instellingen worden bediend. het aanbod is nog klein en er is mede door het nog afwezig zijn van externe kwaliteitszorg relatief weinig duidelijkheid over de kwaliteit ervan.

Begrip van/voor de private sector

Hoewel het aangeven van de verschillen tussen bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs op zichzelf interessant is, is het minstens zo interessant om zicht te krijgen op de vraag of de waargenomen verschillen verklaard kunnen worden door onderliggende, met name (bedrijfs-) economische en institutionele factoren. Hoewel we hier niet op alle aspecten van dit vraagstuk kunnen ingaan, kunnen we wel enkele economische wetmatigheden identificeren die een doorslaggevende rol lijken te spelen in de hogeronderwijsmarkt. Deze wetmatigheden kunnen ons

helpen om de ontwikkeling van het niet-bekostigde hoger onderwijs beter te begrijpen. Hieronder gaan we in het bijzonder in op drie factoren:

- (1) *trust markets*
- (2) monopolistische competitie
- (3) toetredingsbarrières.

Deze drie factoren spelen een rol bij het verklaren van de verschillen die zijn te onderkennen tussen aanbieders, opleidingen en doelgroepen in het hoger onderwijs.

1. Trust markets

Een kenmerk van de niet-bekostigde opleidingen is dat een aanzienlijk deel van de programma's en de aanbieders is georganiseerd als een *for-profit* onderneming. Dit is interessant, niet omdat het afwijkt van de organisatievorm die bij de bekostigde opleidingen en aanbieders wordt aangetroffen, maar omdat het indruist tegen de economische theorie die juist aangeeft dat onderwijs veelal als een *non-profit* activiteit wordt georganiseerd. In tegenstelling tot de meeste goederen- en dienstenmarkten is onderwijs namelijk uniek in de zin dat de consument niet in staat is om op accurate wijze datgene te beoordelen en te waarderen wat door de producent wordt aangeboden. Pas nadat men aan het eind van een carrière is aanbeland kan men terugkijken en beoordelen of de kosten (de investering) voor de opleiding de prijs waard zijn geweest. Dit maakt het beslissen over investeren in hoger onderwijs tot een risicovolle aangelegenheid en leidt tot een *informatie-asymmetrie* die in het voordeel is van de aanbieder. Deze aanbieder kan opleidingen met tekortschietende kwaliteit aanbieden vanwege de vertraging die er is tussen het volgen van hoger onderwijs en het evalueren van de waarde ervan. Het betekent dat de aanbieder geen directe sanctie ervaart wanneer de kwaliteit van het product tekortschiet. Uiteraard zal het reputatiemechanisme een corrigerende werking hebben; als de kwaliteit consequent tekortschiet heeft dat effect op de reputatie van de aanbieder en zullen de klanten wegblijven.

Omdat de doelstelling van de *for-profits* uiteraard is het maximaliseren van winst zal er een neiging bestaan aan de kant van de aanbieders om de informatie-asymmetrie uit te buiten en hun diensten aan te prijzen als kwalitatief goede producten waar een hoge prijs (collegegeld) voor betaald dient te worden. Dit terwijl in werkelijkheid de aanbieders een relatief goedkope dienst leveren aan slecht geïnformeerde klanten. Deze combinatie van het winstmotief en informatie-asymmetrie wordt vaak door economen aangedragen als een van de fundamentele redenen waarom markten als de onderwijsmarkt worden gedomineerd door non-profit aanbieders of markten bestaan als de gezondheidszorg-markt, waarin non-profits bestaan naast *for-profit* aanbieders (James & Rose-Ackerman, 1986). Deze markten staan bekend als *trust markets*, omdat de consumenten zijn gedwongen om te *vertrouwen* op de prijs en kwaliteit van het door de producent aangeboden product.

Wanneer echter de markt wordt gedomineerd door *for-profits* en er sprake is van informatieasymmetrie zal er van de kant van de consument weinig vertrouwen aanwezig zijn. Het

resultaat zal zijn dat de markt tekortschiet ('marktfalen'): individuen betalen een te hoge prijs gelet op de kwaliteit van het product en de voordelen (winsten) vallen toe aan de producenten. Omdat het informatieprobleem inherent is aan het product (onderwijs), is de enige manier waarop het marktfalen kan worden voorkomen het wegnemen van de prikkel tot ondermaats presteren. Het winstmotief zal dan moeten verdwijnen; de te prefereren organisatievorm zal dus de *non-profit* moeten zijn. Non-profits hebben minder reden om slecht geïnformeerde klanten uit te buiten en concessies te doen aan de kwaliteit. Ze hebben wél het vertrouwen van de klant.

Een andere methode om informatie-asymmetrie weg te nemen is het zorgdragen voor (of reguleren van) de informatievoorziening ten aanzien van de kwaliteit van het aanbod dat door de verschillende producenten wordt verzorgd. Een dergelijke beleidsmaatregel vertaalt zich, zoals in landen als Nederland, Nieuw-Zeeland en Australië is gebleken, onder meer in accreditatiestelsels, externe kwaliteitszorgsystemen en andere mechanismen die toezien op de kwaliteit. Zowel overheidsregulering als zelfregulering kunnen hier voor consumenten het gewenste vertrouwen in de kwaliteit van de dienstverlening bewerkstelligen.

Als de non-profit organisatie de vorm is die in het voordeel van de consument is, waarom hebben dan zoveel onderwijsaanbieders gekozen voor een *for-profit* model en zich toch kunnen handhaven op deze markt? Vreemd genoeg moet het antwoord worden gezocht in – enerzijds – de kostenstijgingen die zich in de publiek-bekostigde (non-profit) sector hebben voorgedaan en – anderzijds – de publieke opinie, waarin de kwaliteit van het publieke aanbod als onvoldoende wordt gepercipieerd. Dit gaf de for-profits de mogelijkheid om in te springen op de markt met efficiënte, kwalitatief goede alternatieven. Daarbij hebben sommige for-profits op innovatieve wijze gebruikgemaakt van de mogelijkheden die de technologie (ICT) hen biedt. Zo brengen in de VS de for-profits naar voren dat hun 'business model' en benadering van onderwijs goedkoper is dan de manier waarop volgens hen (en vele anderen in de samenleving) de traditionele onderwijsaanbieders met de middelen omgaan. Publieke aanbieders worden daarbij afgeschilderd als verspillend en bijdragend aan de kostenescalatie in het hoger onderwijs. Dit is onder meer het beeld dat door de *University of Phoenix* wordt geschapen. Deze instelling heeft aangetoond dat het huren van goedkope ruimtes op diverse locaties en het gebruikmaken van virtuele bibliotheken en het model van het afstandsonderwijs bij kunnen dragen aan het reduceren van de kosten van onderwijs. Eenzelfde tendens doet zich voor in Duitsland, waar de lange studieduur en de financiële krapte in het bekostigde hoger onderwijs bij veel studenten tot ontevredenheid hebben geleid en hebben bijgedragen aan het ontstaan van een aantal for-profit aanbieders die inspringen op de tekortkomingen in het publieke systeem (Wessel, 2003).

2. Monopolistische concurrentie

In veel goederenmarkten, bijvoorbeeld voor landbouwproducten of machine-onderdelen, is er sprake van een geringe productdifferentiatie onder de aanbieders. De tarwe die door de ene landbouwproducent wordt geproduceerd is door de bank genomen niet verschillend van de tarwe die door een andere landbouwer wordt voortgebracht. Hetzelfde is het geval bij de producenten van schroeven en moeren. Uiteraard bestaan er wel verschillen, omdat sommige landbouwers een betere

bodem beplanten of sommige fabrikanten hun schroeven van een hogere kwaliteit staal maken, maar over het algemeen maakt het weinig uit wie het product heeft geproduceerd. Dit is echter niet het geval bij hoger onderwijs. Natuurkunde-opleidingen aan verschillende universiteiten zijn niet identiek, ook al verschilt het curriculum vrijwel niet tussen die instellingen. Sommige studenten zullen immers verschillende keuzevakken volgen, de kwaliteit van het onderwijs (en docentencorps) varieert en verschillen tussen instellingen wat betreft de beschikbare wetenschappelijke apparatuur betekenen dat aan de ene universiteit bepaalde experimenten kunnen worden uitgevoerd of leerervaringen kunnen worden geboden die studenten aan een andere universiteit niet kunnen ervaren, ook al volgen de studenten soortgelijke cursussen.

Aan de ene kant moeten – bijvoorbeeld – natuurkunde-opleidingen derhalve worden beschouwd als concurrenten en aan de andere kant als monopolies. Als verschillende aanbieders in principe een redelijk homogeen product bieden leert de economische theorie ons dat producenten regelmatig de markt zullen betreden of verlaten en niet in staat zullen zijn een prijs te vragen die hoger is dan de prijs bij een winst van nul (dat wil zeggen: alle producenten hebben met een horizontale vraagcurve te maken). Doen zij dit wel dan worden ze door de concurrentie uit de markt gedreven. Omdat echter geen enkele instelling het programma-aanbod van een andere op perfecte wijze kan kopiëren, brengt elke instelling een uniek product voort en moeten alle opleidingen worden beschouwd als monopolies. Dit contrasteert met het concurrentie-gedreven model van zojuist, omdat monopolies niet met concurrentie worden geconfronteerd, nieuwe aanbieders niet de markt kunnen betreden en de zittende producenten de macht bezitten om zowel de prijs als het aanbod te dicteren (dat wil zeggen dat de aanbieder te maken heeft met een dalende vraagcurve).

Waar een sector dergelijke tweezijdige karakteristieken bezit – en in de werkelijkheid doet zich dat vaak voor – spreken economen van bedrijven die zich in een markt met *monopolistische concurrentie* bevinden. Dit staat ook wel bekend als *niche carving* – het bespelen van min of meer unieke segmenten in de markt. Dit concept is bruikbaar voor het analyseren van de verschillen tussen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen en de doelgroepen die ermee worden bediend in de diverse nationale hoger (of post-secundaire) onderwijssystemen. Met name in het deel van het spectrum dat bestaat uit gespecialiseerde for-profit instellingen vinden we in het geval van Pennsylvania veel opleidingen die beroepsgeoriënteerd zijn en als variant moeten worden beschouwd van de traditionele, publiek bekostigde en meer academisch georiënteerde opleidingen die worden aangeboden door *Community Colleges*. Dus in plaats van het aanbieden van opleidingen in de informatica of bedrijfskunde, zijn vele private niet-bekostigde aanbieders actief in nauwkeurig omliggende gespecialiseerde programma's zoals 'computer reparatie technicus', *small business management* of boekhouden. De programmadifferentiatie komt tot uiting in de kortere studieduur, strak gestructureerde cursussen die zijn toegespitst op een iets oudere studentenpopulatie, minder strenge toelatingsprocedures en een aanzienlijke nadruk op het leren van specifieke vaardigheden in plaats van een bredere kennis van een bepaalde discipline.

Productdifferentiatie doet zich voor wanneer aanbieders het idee hebben dat er sprake is van een onvervulde vraag naar een bepaald product. Het is evident dat wat dit betreft de niet-bekostigde aanbieders zich met name toeleggen op het aanbieden van post-secundair in plaats van hoger onderwijs. Dit patroon in de productdifferentiatie kan vooral worden uitgelegd als een verschuiving

van de nadruk op het bedienen van een hogeronderwijsmarkt naar het bedienen van de markt voor levenslang leren. Het tertiaire onderwijs in Nieuw-Zeeland is hier een illustratie van – ook al is de markt met een veelheid van publieke en private aanbieders niet zozeer spontaan, als wel met prikkels en regels aangereikt door de overheid, tot ontwikkeling gekomen.

De tendens tot productdifferentiatie is ook een uitvloeisel van het gegeven dat traditionele, bekostigde aanbieders veelal niet genegen zijn om programma's in de *lifelong learning* markt aan te bieden. Het fenomeen helpt ons ook bij het verklaren van het feit dat de gespecialiseerde private aanbieders op de beroepsgeoriënteerde kant van het private spectrum andere doelgroepen hebben dan de publieke aanbieders. De publiek bekostigde universiteiten en andere aanbieders van post-secundair onderwijs zijn terughoudend in het aanbieden van dergelijke gespecialiseerde beroepsgerichte programma's omdat zij vinden dat dit buiten hun missie valt. Bovendien zou het voor hen betekenen dat ze veel meer studenten binnen zouden halen met minder hoge (of andere)ingangskwalificaties en wellicht intern middelen zouden moeten vrijmaken om deze groep 'bij te spijkeren'. Dit standpunt moet worden afgezet tegen het gegeven dat de soms strenge toelatingseisen en de op academische carrières toegespitste opleidingen aangeboden door de traditionele instellingen onaantrekkelijk kunnen zijn voor een groeiend deel van de werkzame bevolking. Deze doelgroep heeft ofwel geen affiniteit met het academische onderwijs, of is voornamelijk geïnteresseerd in kwalificaties en certificaten die nodig zijn voor de eigen loopbaanontwikkeling. De marginale kosten die een werknemer zonder post-secundaire diploma's maakt als hij/zij gedurende een groot aantal (zeg 6 tot 8) jaren als deeltijdstudent een traditionele (publiek-bekostigde) vierjarige bedrijfskundegraad nastreeft, zullen vaak uitstijgen boven de marginale baten. Daarentegen zullen voor deze doelgroep de marginale kosten van het volgen van een eenjarige financiële managementopleiding aan een *niet*-publiek bekostigde instelling waarschijnlijk gemakkelijk worden terugverdiend via de daarmee bewerkstelligde carrièresprong. Kortom, de bekostigde aanbieders laten 'gaten' vallen in hun opleidingsaanbod.

Economen betogen dat wanneer meer aanbieders zich op de markt begeven de monopolistische concurrentie zal leiden tot onderproductie en schaalnadelen in de sector. Een groot aantal kleine gespecialiseerde aanbieders zal te maken hebben met toenemende schaalopbrengsten en het zou meer efficiënt zijn als hun programma's zouden worden samengevoegd in grotere instellingen. Het neveneffect hiervan is dat zich minder productdifferentiatie voordoet, hetgeen in het nadeel is van de consument; er zijn minder keuzemogelijkheden. Helaas is het niet duidelijk welke van de twee effecten de overhand heeft, het nadeel voor de consument of het efficiëntievoordeel voor de producent (Varian, 1993).

Als we de post-secundaire onderwijsmarkt bezien, bestaat er enig bewijs voor de stelling dat het verschijnen van niet-bekostigde private aanbieders op de markt meer ten goede komt aan de studenten dan dat het ten koste gaat van de productieve efficiëntie. Hoewel betoogd zou kunnen worden dat, wanneer zich meer aanbieders aandienen op de markt dit klanten weg zal trekken van de zittende aanbieders, moet dit echter worden betwijfeld. Uit de voorgaande hoofdstukken is namelijk gebleken dat de studenten die in de nieuwe post-secundaire programma's instromen veelal niet in de bestaande bekostigde programma's instromen. Om deze reden zullen zich bij de zittende aanbieders geen schaalinefficiënties voordoen. Een tweede aanwijzing dat het consumentenvoordeel

opweegt tegen het producentennadeel ligt in het gegeven dat, wanneer meer individuen deelnemen aan een vorm van post-secundair onderwijs dit het welvaartsniveau in de samenleving zal doen toenemen. Er doen zich externe effecten (uitstralingseffecten) voor. Ten derde, zelfs als individuen die thans een voorkeur hebben voor de nieuwe private programma's vroeger zouden zijn ingestroomd in de traditionele programma's dan zou dat voor de traditionele aanbieders waarschijnlijk tot inefficiënties hebben geleid. Deze studenten vragen immers om een ander soort lessen en begeleiding vergeleken met wat reeds wordt aangeboden. Kort gezegd komt de aanwezigheid van nieuwe, niet-traditionele aanbieders op met name het gespecialiseerde beroepsgeoriënteerde deel van de post-secundaire onderwijsmarkt ten goede aan de manier waarop studenten (die allemaal uiteenlopende voorkeuren en capaciteiten bezitten) zijn verdeeld over de aanbieders van onderwijs; de allocatie is meer efficiënt dan het geval zou zijn geweest zonder de niet-bekostigde aanbieders.

3. Toetredingsbarrières

De kosten van het opleiden van studenten in verschillende opleidingen variëren aanzienlijk. In de natuurwetenschappen is het niet alleen nodig om gekwalificeerde docenten en voldoende zaalruimte ter beschikking te hebben, maar is het noodzakelijk dat de instelling beschikt over een breed arsenaal van wetenschappelijke apparatuur voor de vele laboratoriumcomponenten in dergelijke opleidingen. De kosten van dergelijke materiële voorzieningen zijn hoog. Sterker nog, de progressie in de wetenschap heeft de kosten van het doen van nog meer geavanceerd en sophisticated onderzoek en de daarmee verbonden opleidingen exponentieel doen toenemen. Zelfs de 'goedkopere' disciplines zoals bedrijfskunde, rechten, of traditionele gebieden als humaniora, waar de behoefte aan faciliteiten naast zaalruimte veel minder groot is, worden geconfronteerd met stijgingen in de prijs van de wetenschappelijke staf en de noodzaak om uitgebreide bibliotheken of computerfaciliteiten te onderhouden. Dit kan de kosten van een opleiding doen uitstijgen boven het bedrag dat studenten (en de *overheid*, als de via subsidies bijdraagt in de kosten) ervoor over hebben.

Een duidelijk verschil tussen het bekostigde en het niet-bekostigde onderwijs is dat het niet-bekostigde onderwijs (en vooral dat in het for-profit, gespecialiseerde deel van het spectrum) veelal is geconcentreerd op beroepsgeoriënteerde terreinen waar de exploitatielasten relatief laag zijn (zoals bedrijfskunde, computeropleidingen, dienstverlening) of terreinen waar er sprake is van een sterke vraag vanuit het bedrijfsleven (sommige technische beroepen). Hier kan worden verwezen naar Australië (waar driekwart van de studenten in de clusters Economie of Gedrag & Maatschappij zit) en Duitsland (waar ruim 40% van de niet-bekostigde programma's leiden tot economische/bedrijfskundige graden). Sommigen beweren dat de nadruk op het aanbieden van dergelijke opleidingen beschouwd moet worden als 'cherry picking' door de niet-bekostigde (vaak *for-profit*) aanbieders: deze zouden zich alleen op een zeer beperkt, maar lucratief aanbod richten waar een koopkrachtige, deels door het bedrijfsleven financieel ondersteunde vraag naar is.

In vele opzichten is dit een terechte constatering, maar het verschijnsel is waarschijnlijk veel minder de uitkomst van opportunistisch gedrag en veel meer het gevolg van het bestaan van zekere

financiële drempels die het moeilijk maken voor niet-bekostigde aanbieders om de markt te betreden. Het is uiteindelijk een kwestie van het in balans brengen van de productiekosten met de koopkracht van consumenten. Zoals Winston (1999) heeft onderstreept: geen enkele student betaalt de volledige kosten van haar of zijn opleiding. Alle studenten ontvangen een vorm van subsidie. In bekostigde instellingen komt de subsidie van de staat, terwijl in het geval van de niet-bekostigde instellingen de subsidie wordt gefourneerd uit het vermogen van de instelling.⁴ De hoogte van deze subsidie varieert al naar gelang de omvang van het beschikbare vermogen van de instelling. Winston's onderzoek naar het Amerikaanse hoger onderwijs toonde aan dat de hoogste subsidies per student door de private researchuniversiteiten worden verstrekt en de laagste door de tweejarige *Community Colleges*. Deze *Community Colleges* vormen de sector die het best vergelijkbaar is met de niet-bekostigde aanbieders die in onze studie centraal staan. Met andere woorden, als de instelling niet beschikt over een omvangrijk vermogen zullen de niet-bekostigde private aanbieders genoodzaakt zijn van hun studenten een hogere bijdrage in de opleidingskosten te vragen.

Dit vormt een verklaring voor het gegeven dat we, vergeleken met andere landen, in de Verenigde Staten vele niet-publiek bekostigde aanbieders vinden die ook nog eens directe concurrenten zijn van de bekostigde aanbieders. En dit op beide zijden van het publieke spectrum: de researchuniversiteiten en – zoals hiervoor reeds opgemerkt – de *Community Colleges*. Omdat de private *universiteiten* zich in de afgelopen 200 jaar tegelijkertijd met de publieke universiteiten hebben ontwikkeld, hebben ze nimmer inspanningen hoeven doen om aansluiting met het publieke systeem te verkrijgen. In de loop der jaren hebben ze voldoende vermogen kunnen opbouwen om hun studenten met omvangrijke subsidies uit eigen middelen te ondersteunen. Bovendien bestaat in de VS een sterke traditie van *philantropy* (liefdadigheid; donaties) die heeft bijgedragen aan de opbouw van riant vermogens door de oude, elitaire private instellingen en de kleinere, bijzondere (*denominational*) private *colleges*. De laatste werden veelal gesticht in het begin van de 19^e eeuw en kunnen steunen op hun respectievelijke kerkgenootschappen bij het opbouwen van reserves. De historische context en het opgebouwde kapitaal maken het mogelijk voor deze private elitaire instellingen om het collegegeld voor hun studenten nog enigszins betaalbaar te houden.⁵ Het eindresultaat is een sector die de middelen bezit om, naast een keur van beroepsgerichte programma's, een breed scala van academische opleidingen aan te bieden die kunnen concurreren met de publiek-bekostigde opleidingen. Kortom, de verschillen tussen de bekostigde en niet-bekostigde sectoren zijn voor een deel te verklaren vanuit de ontstaansgeschiedenis en de tradities in een land; men spreekt in dit verband van *path dependency*.

In tegenstelling tot de VS bestaat er in Europa en andere delen van de wereld geen grote traditie op het gebied van giften en donaties aan hoger onderwijsinstellingen. Bovendien bestaan de private instellingen vaak nog maar korte tijd, zodat ze geen vermogen hebben kunnen opbouwen. Ten derde bestaat er buiten de VS in veel samenlevingen nog steeds het idee dat de staat verantwoordelijk is (ook in financiële zin) voor het onderwijs in het land. Deze drie factoren verklaren dat de private, niet-bekostigde sector zich vooral heeft toegelegd op het aanbieden van de relatief 'goedkope' opleidingen. Omdat de private aanbieders geen subsidies ontvangen zou het

⁴ Of toch weer door de overheid, hetzij via een vorm van belastingaftrek, waarop studerende(n) (werkende(n) of werkzoekende(n)) aanspraak kunnen maken, of een vorm van studiefinanciering (bijvoorbeeld gesubsidieerde leningen).

⁵ Het collegegeld aan de private universiteiten ligt tussen de £ 12.000 en £ 20.000 per jaar.

aanbieden van een ander (duurder) cluster van opleidingen vaak betekenen dat deze opleidingen onbetaalbaar worden voor de afnemers. In combinatie met de informatie-asymmetrie die is aangeduid in onze bespreking van *trust markets* betekent dit dat de nog relatief jonge, niet-bekostigde aanbieders onvoldoende tijd hebben gehad om een niveau wat betreft kwaliteit te demonstreren dat het voor hen mogelijk maakt om hoge collegegelden te vragen (zoals de private universiteiten in de VS doen).

Om deze redenen verloopt de evolutie van niet-bekostigde opleidingen veelal als volgt: Allereerst wordt een beperkt aantal goedkope opleidingen aangeboden binnen nauw gedefinieerde segmenten. Vervolgens wordt een reputatie opgebouwd wat betreft kwaliteit. Parallel daaraan wordt een financieel vermogen opgebouwd. Tenslotte wordt, mede dankzij dit vermogen, het opleidingsaanbod uitgebreid en begeeft de instelling zich op andere terreinen. Dit patroon is waarneembaar in Australië en Nieuw-Zeeland.

Aan de ontwikkelingsstadia kunnen nog enkele elementen worden toegevoegd. Zo hebben we in Nederland en Duitsland gezien dat private aanbieders samenwerkingsverbanden aangaan met publieke, gevestigde aanbieders. Dit om (voor beide partners) een hogere kwaliteit en een sterkere reputatie te bewerkstelligen. Ook zien we dat publiek-bekostigde instellingen actief zijn in het opzetten van private armen (in Australië: *Melbourne University Private*; in Nederland hebben enkele hogescholen een private exponent, in Duitsland en Nederland hebben sommige instellingen een private *business school*). Deze private *offshoots* leunen qua reputatie deels op de publieke instelling waaruit ze zijn ontstaan, mede doordat ze op dezelfde locatie zijn gevestigd en deels omdat ze met dezelfde docenten werken.

Terugkerend naar het 'oververtegenwoordigd' zijn van de 'goedkope' opleidingen onder de private aanbieders staan we nog even stil bij de vraag waarom we binnen dit aanbod zo weinig *academische* opleidingen in de *humaniora* of sociale wetenschappen zien. Het aanbod op deze terreinen concentreert zich immers voornamelijk op de beroepsgeoriënteerde opleidingen. De verklaring hiervoor moet worden gezocht in het gegeven dat deze opleidingen voor een groot deel moeten leunen op interne kruissubsidies binnen een instelling. Indien slechts relatief weinig studenten instromen zal het voor een instelling relatief duur zijn om de staf en de kapitaalgoederen die nodig zijn voor dergelijke opleidingen te onderhouden. Een voorbeeld kan worden gevonden in de kleine letteren. Hier zijn de inschrijvingen gering in aantal. Dergelijke programma's moeten dus vanuit andere profijtelijke (populaire) opleidingen (*cash cows*) worden ondersteund. De enige manier waarop dergelijke programma's zonder kruissubsidies kunnen blijven voortbestaan is door onderdelen ervan (als *minor* o.i.d.) verplicht te stellen aan studenten in het kader van een verbreding van de opleiding. Buiten de VS is er echter sprake van een gebrek aan traditie wat betreft het volgen van *liberal arts* opleidingen en zal het dus onrendabel zijn voor private aanbieders om dergelijke opleidingen aan te bieden. Dit is mede een verklaring voor het feit dat we zo weinig brede (dus niet-gespecialiseerde) private universiteiten zien buiten de VS. In Nieuw-Zeeland geen enkele, in Australië drie, in Duitsland één en in Nederland in feite geen enkele.

Een andere manifestatie van toetredingsbarrières van financiële aard kan worden gevonden in het bekostigingsmodel. In Nederland is dit model toegespitst op traditionele studenten die een volledig

programma aan één instelling (universiteit, hogeschool) afwerken. Als dat model meer flexibiliteit in de bekostiging zou faciliteren, bijvoorbeeld door studenten een voucher te geven waarmee onderwijs kan worden 'ingekocht' bij publieke en erkende private aanbieders, zou dat meer kansen bieden aan private aanbieders om een deel van de onderwijsvraag te bedienen. Kortom, ook hier zien we dat het publiek-bekostigde hoger onderwijs vooral is toegerust op het bieden van volledige pakketten en niet zozeer op het bedienen van de markt voor levenslang leren.

Naast het bekostigingsmodel dat als financiële barrière kan fungeren voor nieuwe, private aanbieders kunnen we ook wijzen op (andere) regelgeving van overheidswege. Zo kan het voorkomen dat het private hoger onderwijs met andere regels rekening dien te houden dan het publiek-bekostigde. Dit is onder meer het geval in de regels rondom kwaliteitszorg (erkenning, accreditatie) en de regulering van het programma-aanbod die in het geval van Nederland verschillen voor het bekostigde onderwijs enerzijds en het aangewezen hoger onderwijs anderzijds.

Conclusies en een blik op de toekomst

Vergeleken met de bekostigde aanbieders richten de niet-traditionele aanbieders zich op een andere, specifieke doelgroep, namelijk diegenen die geen voorkeur hebben voor de meer academische opleidingen, of individuen die reeds een baan hebben en vragen naar extra kwalificaties – en bewijsstukken daarvan: (deel-)certificaten – om verdere carrièrestappen te kunnen maken. Omdat deze individuen in het algemeen niet in het traditionele hoger onderwijs instromen zal dit geen nadelig effect op de efficiëntie in de traditionele (bekostigde) opleidingenmarkt hebben. Integendeel, hierboven is beargumenteerd dat er positieve welvaartseffecten zijn te verwachten als een groter deel van de bevolking deelneemt aan post-secundaire training. Naast de meer efficiënte allocatie van studenten over instellingen leidt de training van studenten bij private niet-bekostigde aanbieders tot een beter opgeleide beroepsbevolking, hetgeen niet alleen private opbrengsten voor de desbetreffende studenten, maar ook positieve maatschappelijke effecten (dus voor de samenleving als geheel) met zich meebrengt.

Als de niet-bekostigde private instellingen de concurrentie aangaan zullen ze dit doen op kwaliteit en hun middelen richten op een beperkt aantal gebieden. Kwaliteit moet dan worden gezien in de nieuwe betekenis van het woord: niet als *academische* kwaliteit in de zin van excellentie en in de ogen van de *aanbieder*, maar als kwaliteit in de ogen van de *gebruiker* en afgestemd op de wensen van de consument en met de connotaties gebruiksvriendelijk, vraag-georiënteerd en flexibel. Dit verklaart ook waarom het private opleidingsaanbod vaak in modulevorm, op afstand, en afgestemd op werkplek, werktijd en werkervaring van studenten is ingericht.

Omdat de private aanbieders weten dat ze vanaf het begin een collegegeld moeten vragen zullen ze hun marketing en de rekrutering van studenten richten op de meest voor de hand liggende markten en doelgroepen. In de meeste gevallen betekent dit dat ze hun inspanningen niet alleen richten op studenten maar ook op hun (eventuele) werkgevers, die in een veel betere positie verkeren om het relatief hoge collegegeld te subsidiëren en mogelijk bereid zijn om werknemers te sponsoren die een opleiding doen die in het belang is van het bedrijf.

De vraag die zich nu opdringt is: als het private niet-bekostigde post-secundaire onderwijs bijdraagt aan het vergroten van de sociale welvaart, waarom dan niet gezocht naar maatregelen om de sector zich verder te doen ontwikkelen? Zou de sector met publiek geld ondersteund moeten worden? In Nieuw-Zeeland is immers voor deze weg gekozen. Laten we beginnen met te zeggen dat een en ander uiteindelijk afhankelijk is van de mate waarin in een economie sprake is van marktfalen en of het corrigeren van dat marktfalen op haar beurt weer overheidsfalen oproept. Er is ter correctie van de mogelijke tekortschietende belangstelling voor en het aanbod van gespecialiseerde beroepsgerichte (en op levenslang leren gerichte) opleidingen een palet van beleidsinstrumenten mogelijk. De toetredingsbarrières kunnen worden verlaagd, bijvoorbeeld door bekostiging dan wel regelgeving te herzien en gelijkwaardig te maken voor beide typen onderwijsaanbieders. De transparantie in het systeem kan worden vergroot door studenten en werkgevers meer inzicht te geven in de kwaliteit van het door de onderwijsinstellingen gebodene. Parallel daaraan kan worden gewerkt aan onafhankelijke nationale registers waarin diploma's en credits worden erkend en gewaardeerd. Het kan, mede daardoor, voor studenten gemakkelijker worden gemaakt om onderdelen van opleidingen bij verschillende aanbieders te volgen (credit transfer en erkenning van eerder, deels op de werkplek, verworven vaardigheden).

Een andere, reeds genoemde optie om de private sector op een meer gelijk speelveld te krijgen met de bekostigde is om private erkende instellingen te gaan bekostigen of anderzijds financiële (belasting)faciliteiten beschikbaar te maken (studiefinanciering, -leningen). Als alternatief/tegenhanger van deze maatregel zouden subsidies aan publieke instellingen kunnen worden verlaagd en/of aan voorwaarden en grondslagen kunnen worden opgehangen die ook op de groep van private aanbieders van toepassing worden verklaard (Jongbloed, 2003). Zo zou bijvoorbeeld het maatschappelijk rendement van de diverse typen publieke en private opleidingen (sterker) meegewogen kunnen worden in de subsidiehoogte - hetgeen kan betekenen dat bepaalde (masters-) opleidingen niet meer (in de thans bestaande mate) publiek worden bekostigd (Onderwijsraad, 2003).

Kortom, er zijn vele opties mogelijk om de bekostigde en niet-bekostigde sectoren in een goede relatie tot elkaar te brengen. We hebben kort enkele aangegeven, maar er zijn uiteraard nog vele andere te bedenken. Uiteindelijk is de uitkomst van het creëren van een meer gelijk speelveld een heviger concurrentie, maar zoals in het begin van dit paper is betoogd, zal deze concurrentie hoe dan ook - dus ook zonder genoemde opties - tot stand komen.

We zien het volgende toekomstbeeld voor het hoger onderwijs opdoemen: een veelheid van aanbieders - variërend qua aanbodsvorm van virtueel tot klassiek (face to face), en wat status betreft van for-profit tot not-for-profit en van consortia tot individuele aanbieders, opererend op lokale dan wel meer wereldwijde markten, en met daarbij een belangrijke rol weggelegd voor ICT-toepassingen. Elke aanbieder zal zijn eigen niche trachten te creëren. De situatie dat instellingen alleen concurreren met soortgelijke instellingen en kunnen rekenen op een redelijk voorspelbare klantenkring zal waarschijnlijk geen lang leven meer beschoren zijn. De private (for-profit) aanbieders zullen trachten voet te zetten op de jachtterreinen van de klassieke instellingen en een

attactief onderwijsaanbod aanbieden, met lagere kosten en/of een andere vorm van interactie tussen student en docent.

Hoewel de klassieke universiteiten waarschijnlijk zullen blijven bestaan zal de heviger concurrentie wel vraagstekens zetten bij het doel en de effectiviteit van elke dienst die wordt aangeboden. Dit zal aard en aanbod van deze klassieke instellingen doen veranderen. Uiteindelijk zal de grotere concurrentie de zwaktes van de instellingen blootleggen. Instellingen die zich niet op deze toekomst voorbereiden lopen gevaar in de strijd ten onder te gaan. Hoe dan ook zal van de thans bestaande bekostigde instellingen gevraagd worden een model te vinden waarin elke instelling zijn eigen niche kan bedienen op een maatschappelijk verantwoorde en bedrijfseconomisch gezonde manier. De opvatting dat alleen de bekostigde not-for-profit instellingen kwaliteit leveren is, gelet op de trends die we in het buitenland en in Nederland waarnemen, zal aan geldigheid inboeten.

Referenties

James, E. & Rose-Ackerman, S. (Eds.). (1986). *The Nonprofit Enterprise in Market Economics*. New York: Harwood Academic Publishers.

Jongbloed, B, Salerno, C. & Huisman, J. (2004). *Bekostigd en niet bekostigd hoger onderwijs: programma's en klanten. Achtergrondstudie voor de Onderwijsraad*. Enschede: CHEPS. Beschikbaar on-line op: www.Onderwijsraad.nl

Jongbloed, B. (2003), *Grenzen aan de bekostiging van het hoger onderwijs. De situatie in Denemarken, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Australië*. Deel 97 in reeks 'Beleidsgerichte Studies Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek', Den Haag: DeltaHage/Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Onderwijsraad (2003), *Advies Bekostiging Hoger Onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2004), *Ruimte voor nieuwe aanbieders*. Den Haag: Onderwijsraad.

Varian, H.R. (1993). *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*. New York: W.W. Norton & Company.

Voorwinden, R. (2003), *Concurrentie tussen particulier en bekostigd hbo blijft uit*, HBO-Journaal 26(1), 32-33.

Wessel, R. (2003). *Private colleges make inroads: Europe's public universities lose appeal as overhauls languish*. *The Wall Street Journal Europe*. December 1, p. A8.

Winston, G.C. (1999). *Subsidies, hierarchy and peers: The awkward economics of higher education*. *Journal of Economic Perspectives* Vol. 13, 13-36.