Marktwerking in het hoger onderwijs[1]

Jeroen Huisman en Henno Theisens

Dr. J. Huisman is senior-onderzoeker bij het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) van de Universiteit Twente. Hij doet onder andere onderzoek naar sturingsvraagstukken en effecten van beleid in het hoger onderwijs. Drs. H. Theisens is assistent in opleiding bij het Center for Higher Education Policy Studies van de Universiteit Twente. Zijn proefschrift richt zich met name op de invloed van instituties op beleidsverandering in het hoger onderwijs.

Adres: Universiteit Twente
Center for Higher Education Studies (CHEPS)
Postbus 217
7500 AE Enschede
T (053) 489 20 31
E-mail: j.huisman@cheps.utwente.nl

Samenvatting Marktwerking in het hoger onderwijs

In deze bijdrage staan twee vragen centraal, namelijk: in hoeverre is er daadwerkelijk sprake van de introductie van marktwerking en welke verklaring kunnen we geven – in termen van institutionele barrières of stimuli – voor de mate waarin marktwerking is doorgedrongen op bepaalde terreinen binnen het hoger onderwijs. Een analyse van het hogeronderwijsbeleid sinds 1980 laat zien, dat er duidelijk marktconforme elementen in het beleid herkenbaar zijn, maar de feitelijke implementatie daarvan is minder groot dan in de beleidstheorie wordt verondersteld. Enerzijds is de hogeronderwijsmarkt beter toegankelijk voor aanbieders en is er meer informatie over de kwaliteit van onderwijs beschikbaar. Anderzijds is het hoger onderwijs nog steeds aan strikte regelgeving onderworpen. De tentatieve conclusie van het artikel luidt, dat de institutionele kenmerken van de sector en het keuzegedrag van de vragers (dat niet is gebaseerd op economische overwegingen) eraan bijdragen dat een kloof gaapt tussen beleid en praktijk.

1 Inleiding

Het hoger onderwijs is tientallen jaren lang gekenmerkt door een sterke mate van overheidssturing. Gedetailleerde regelgeving en een sterke mate van planning en controle waren lange tijd dominante kenmerken van het overheidsbeleid. Deels is de keuze voor deze wijze van sturing verklaarbaar uit de toenemende vraag naar hoger onderwijs, waardoor de uitgaven voor het hoger onderwijs sterk stegen. Vanuit de behoefte efficiënt om te gaan met publieke middelen en de wens om het hoger onderwijs aan te passen aan de veranderende eisen van de samenleving, leken regelgeving, planning en controle adequate mechanismen om inhoud te geven aan het overheidsbeleid. In het midden van de jaren tachtig is een – in ieder geval retorische – omslag in de wijze van sturing merkbaar. Deze omslag is op verschillende wijzen getypeerd: van planning naar zelfregulering of sturen op afstand (Neave en Van Vught 1991), maar ook van overheidssturing naar sturing door middel van het marktmechanisme (Gornitzka e.a. 1999; Kaiser e.a. 1999; Kaiser en Van der Meer 2001). Wij merken daarbij op dat er niet noodzakelijkerwijze een tegenstelling is tussen sturing door middel van planning en sturing

door middel van het marktmechanisme. Marktmechanismen in het hoger onderwijs kunnen immers door regelgeving worden gecreëerd of belemmerd.

In deze bijdrage gaan we nader in op de omslag in de wijze van sturing. De twee centrale vragen zijn in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van de introductie van marktwerking en welke verklaring we kunnen geven – in termen van institutionele barrières of stimuli – voor de mate waarin marktwerking is doorgedrongen op bepaalde terreinen binnen het hoger onderwijs.

De opbouw van de bijdrage is als volgt. Allereerst omschrijven we kort, aansluitend bij hetgeen in het inleidende artikel is gesteld, wat we onder marktwerking verstaan. Vervolgens beschrijven we aan de hand van een analyse van de belangrijkste beleidsdocumenten welke ontwikkelingen zichtbaar zijn in de beleidstheorie van de overheid. Vervolgens geven we weer – aan de hand van een aantal voorbeelden – welke veranderingsprocessen zich daadwerkelijk hebben voorgedaan in het hoger onderwijs en stellen we ons de vraag of de ontstane situatie inderdaad te kenschetsen is als een situatie waarin elementen van marktwerking een belangrijke rol spelen. Omdat elementen van marktwerking in verschillende mate zijn geïmplementeerd, richten we ons ten slotte op de vraag hoe we die variatie in doorwerking kunnen verklaren.

2 Wat is marktwerking in het hoger onderwijs?

Het gaat ons in deze bijdrage in eerste instantie om een antwoord op de vraag of er sprake is van (een toename van) marktwerking in het hoger onderwijs. Om een zinvol antwoord op deze vraag te kunnen geven moet in ieder geval duidelijk zijn wat onder marktwerking wordt verstaan.

Aansluitend bij de inleiding van dit themanummer vatten we marktwerking in beleid op als een vorm van coördinatie met eigen institutionele arrangementen, die in belangrijke mate worden bepaald door de institutionele structuur van de publieke sector. In het algemeen gaat het de overheid erom de productie van een bepaalde publieke dienst doelmatiger te laten verlopen door het introduceren van marktwerking. Aangezien veel publieke sectoren gekenmerkt worden door een krachtige rol van de overheid, moet deze overheid pogen – door middel van een keuze van onder andere de juiste beleidsinstrumenten – institutionele arrangementen te creëren in gebieden die traditioneel niet door marktwerking werden gereguleerd, zoals de sector van het hoger onderwijs. Deze nieuwe vorm van coördinatie kan worden onderscheiden van andere vormen van coördinatie, bijvoorbeeld centralistische of meer (neo)corporatistische methoden van sturing. De vraag die we in de volgende paragraaf willen beantwoorden, is in hoeverre institutionele kenmerken (vrije toegang tot de markt voor producenten, volledige informatie, vrije keuze voor consumenten en producenten) en de aannames van marktwerking (nutsoptimalisering door vragers en aanbieders, voldoende vragers en aanbieders, lage transactiekosten, zie inleidend artikel) zijn terug te vinden in de beleidstheorie van de overheid ten aanzien van het hoger onderwijs. Waar de markt ideaaltypisch kan worden opgevat als de vrije interactie tussen vragers en aanbieders in het hoger onderwijs, beperken we ons in dit artikel tot marktwerking als interactie tussen de consumenten en producenten van hoger onderwijs, dus tussen studenten en hogeronderwijsinstellingen.

3 Ontwikkelingen in de beleidstheorie

Eén van de opmerkelijke verschijnselen in het overheidsbeleid van de afgelopen twintig jaar is dat dit beleid uiterst stabiel geweest is in zijn doelstellingen, maar veranderlijk in de manier waarop de overheid die doelstellingen trachtte te realiseren. Grofweg kan worden gezegd dat voor de hele periode een aantal centrale doelstellingen voor het hoger onderwijs bestond (Mino&w 1985; wrr 1995). Hoger onderwijs moest een voorbereiding vormen op het maatschappelijk functioneren van individuen, voorzien in een maatschappelijke vraag naar hoger opgeleiden en de ontplooiing van de individuele student bevorderen. Deze voorbereiding en ontplooiing moesten voor iedereen met de juiste kwalificaties toegankelijk zijn, onafhankelijk van sociale en culturele achtergrond. Verder moest het hoger onderwijs een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van techniek, wetenschap en beroepspraktijk. Ten slotte, in samenhang met de eerste vier punten, diende het een kritische functie binnen de samenleving te vervullen.

De dynamiek in de periode van eind jaren zeventig tot eind jaren negentig zit voornamelijk in de manier waarop men denkt dat deze doelstellingen effectief en efficiënt verwezenlijkt kunnen worden

Grofweg, tot de HOAK-nota ligt de nadruk op centrale planning; met de HOAK-nota wordt het accent verschoven naar sturingsmechanismen gebaseerd op een dialoog tussen universiteiten en het ministerie. Halverwege de jaren negentig, onder andere naar aanleiding van de discussies rond de algemene nota Marktwerking, Deregulering en Wetgeving (MinEZ 1995), wordt marktwerking als concept omarmd.

De late jaren zeventig en de vroege jaren tachtig werden gekenmerkt door zorg van de overheid over de voortdurende toename van het aantal studenten, die het universitaire stelsel in zijn toenmalige vorm onbetaalbaar zou maken. Deze leidde tot een aantal operaties die voornamelijk tot doel hadden het hoger onderwijs effectiever en efficiënter te maken. De Wet Tweefasenstructuur (1981) bijvoorbeeld, bond de universiteiten aan een centraal vastgestelde opleidingsduur. De duur van elke opleiding werd vier jaar, slechts een beperkte groep studenten zou kunnen doorstuderen in een tweede fase van het hoger onderwijs. De operatie Taakverdeling en Concentratie (TVC 1981) poogde de samenwerking te versterken tussen gelijke disciplines aan verschillende universiteiten en onderzoek te concentreren in bepaalde universiteiten. De operatie Selectieve Groei en Krimp (SGK 1986) herhaalde de TVC-operatie voor een aantal andere disciplines.

Aan deze operaties ligt een aantal aannames ten grondslag. In de eerste plaats de overtuiging dat het hoger onderwijs rationeel gepland kan worden. Dit betekent dat men aannam dat toekomstige ontwikkelingen (in termen van studenten en arbeidsmarktvraag) voldoende voorspelbaar waren, maar ook dat er bij het ministerie voldoende informatie beschikbaar en capaciteit aanwezig was om rationeel te plannen. Bovendien was een onderliggende aanname dat de overheid over voldoende autoriteit beschikte om plannen door te voeren.

In de tweede helft van de jaren tachtig trad een verandering op in de visie van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, het accent verschoof van rationele planning naar planning gebaseerd op een dialoog tussen hogeronderwijsinstellingen en het ministerie. De HOAK-nota 1985 stelde een aantal structurele veranderingen voor in de relatie tussen instellingen en overheid (zie ook het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) 1988 en de Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) 1993).

Onder deze nieuwe vorm van planning ligt een aantal nieuwe vooronderstellingen. Deze veranderde vooronderstellingen vallen in twee groepen uiteen. Allereerst ontstond het inzicht dat centrale rationele planning maar beperkt mogelijk is. In de eerste plaats omdat alleen door een dialoog met de universiteiten voldoende informatie te verkrijgen is om zinvol te plannen. In de tweede plaats kan de centrale overheid maar in beperkte mate implementatie van haar plannen afdwingen. De implementatie op decentrale niveaus is zo complex en universiteiten bezitten zoveel (decentrale) macht, dat de overheid alleen door het creëren van legitimiteit, door middel van een dialoog op effectieve implementatie kan hopen.

Bovendien, meer positief geredeneerd, werd een aantal positieve gevolgen van meer autonome instellingen verwacht. In de eerste plaats werd aangenomen dat er meer efficiëntie te verwachten was als de verantwoordelijkheid voor budgetten, het maken van keuzes en uitvoeren van gemaakte keuzes bij de instellingen zelf lag. In de tweede plaats werd verwacht dat er meer diversiteit aan opleidingen en opleidingstypen zou ontstaan. In de derde plaats verwachtte men dat instellingen responsiever zouden worden ten opzichte van vragen uit de omgeving.

Gedurende de jaren negentig zijn er een aantal verschuivingen te constateren in de beleidstheorie, die gekarakteriseerd kunnen worden als een groeiend vertrouwen in effectieve en efficiënte coördinatie door de markt (Commissie-Cohen 1998; MinOC&W 1999). Weer valt er een verschuiving in de aannamen te constateren, die tendeert in de volgende richting.

Er is een omdraaiing te constateren in de redeneringen, in de zin dat niet planning het uitgangspunt is en het creëren van meer of minder markt instrumenteel is. De markt is het (in principe efficiënte) uitgangspunt, waarbij planning alleen onder bepaalde omstandigheden nuttig is. Aanname wordt dat in het hoger onderwijs centrale sturing gemakkelijk kan leiden tot een verstoring van de marktwerking, waardoor de macro-efficiëntie van het aanbod van hoger onderwijs niet optimaal is. Veel nadruk wordt gelegd op het creëren van een *level playing field*, waarbij bestaande instellingen niet oneigenlijk mogen concurreren met andere aanbieders en de markt (ten dele) wordt opengebroken

voor nieuwe aanbieders. Alleen het bestaan van marktfalen kan overheidsingrijpen legitimeren. Daarbij gaat het enerzijds om zaken als het garanderen van voldoende informatie, beslissingsvrijheid van consumenten en dergelijke. Anderzijds gaat het om de positieve externe effecten van onderwijs, die op een markt niet voldoende zouden worden gerealiseerd.

Over de drie perioden kunnen we een duidelijke groei van de marktwerking als uitgangspunt in de beleidstheorie constateren. Met de veranderingen in de tweede helft van de jaren tachtig ontstond meer vrijheid voor de instellingen, als producenten van het hoger onderwijs. Deze verandering was onder andere gebaseerd op het idee dat instellingen efficiënter zouden omgaan met een lumpsum-budget. De ontwikkelingen in de jaren negentig gaan verder. Er wordt meer aan de markt overgelaten nu er langzamerhand een vrijere toegang voor nieuwe aanbieders tot de markt is. Bovendien wordt meer nadruk gelegd op informatievoorziening aan de consumenten, in de overtuiging dat studenten geïnformeerd kiezen aan welke instellingen ze gaan studeren. Dit zal de instellingen dwingen te reageren op de vraag en over te gaan tot een optimale prijs-kwaliteitverhouding.

Er is in het denken, in de onderlinge vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid, een duidelijke ontwikkeling te onderkennen. De vraag is nu in hoeverre die veranderingen in de beleidstheorie zijn 'vertaald' in beleid. Dat is het onderwerp van de volgende paragrafen.

4 Veranderingsprocessen in de praktijk van het hoger onderwijs

Het is in het bestek van deze bijdrage niet haalbaar om het gehele hoger onderwijs door te lichten op marktwerking en marktmechanismen. We volstaan met het beschrijven van een aantal voorbeelden van veranderingsprocessen die naar onze mening inzicht geven in de mate waarin marktwerking vaste grond onder de voeten heeft gekregen in deze sector. We contrasteren de huidige situatie met die aan het eind van de jaren tachtig en aan het begin van de jaren negentig. Met betrekking tot de veranderingsprocessen beperken we ons tot één der kernfuncties van het stelsel: het verzorgen van hoger onderwijs. Het gaat ons in dit opzicht voornamelijk om de interactie tussen producenten en consumenten van dat onderwijs.

De aanbieders: het initiële opleidingenaanbod

Tot 1993 was er sprake van een gesloten hogeronderwijsmarkt met betrekking tot de aanbieders van initiële opleidingen – dat wil zeggen opleidingen die leiden tot de graad van doctorandus in het wetenschappelijke onderwijs of baccalaureus in het hoger beroepsonderwijs. De overheid bepaalde welke instellingen tot het stelsel van hoger onderwijs behoorden en, als gevolg daarvan, bekostigd werden (soms gedeeltelijk) uit de publieke middelen. Bekostiging van het hoger onderwijs werd en wordt nog steeds ingegeven door overwegingen die verband houden met het falen van de markt: het optreden van positieve externe effecten en het risico van onderinvestering en overwegingen die betrekking hebben op de toegankelijkheid van het stelsel (Vrancken en De Kemp 1996; Kaiser en Van der Meer 2001).

De overheid beheerste niet alleen de regulering van de marktpartijen, maar bepaalde daarnaast ook in zeer belangrijke mate welke opleidingen (studierichtingen vermeld in het Academisch Statuut en experimentele studierichtingen) verzorgd mochten worden door de instellingen. Door middel van het aanbieden van zogenaamde vrije studierichtingen konden universiteiten zich enigszins onttrekken aan de instemming van de overheid en de advisering door organisaties als de Onderwijsraad en de Academische Raad (Huisman 1995). Ook hogescholen onttrokken zich soms aan de instemming van de overheid door vrije varianten van bestaande opleidingen aan te bieden in de vorm van zogenaamde voorgestructureerde standaardpakketten. Hiermee werden in feite studierichtingen aangeboden, waarbij formele goedkeuring door de overheid omzeild werd.

Enkele jaren na de invoering van de WHW werd een wetswijziging doorgevoerd die het stelsel open voor nieuwe aanbieders van initiële opleidingen. Echter, de overheid stelt belangrijke voorwaarden voor toetreding tot het stelsel, die het een nieuwe publieke aanbieder lastig maakt een plek in het stelsel te veroveren. Een initiatief van een nieuwe aanbieder zou al snel – op gronden van inefficiënte besteding (schaalgrootte) van publieke middelen – worden afgewezen.

Voor publieke aanbieders die reeds een plaats in de bewuste markt hebben verworven, geldt als voorwaarde voor bekostiging van de aangeboden opleidingen – afgezien van andere deugdelijkheidseisen die in de WHW staan genoemd, maar die minder direct betrekking hebben op de 'producten' die de instellingen aanbieden –, dat deze geregistreerd dienen te zijn in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO). Registratie van nieuwe opleidingen is eerst mogelijk als de voorstellen voor deze opleidingen een zogenaamde doelmatigheidstoets hebben doorstaan. Een door de minister ingestelde Adviescommissie Onderwijsaanbod (ACO) adviseert de instelling die een nieuwe opleiding voorstelt ten aanzien van die doelmatigheid. De doelmatigheidstoets moet in de praktijk gezien worden als een toets op de kwaliteit (kan de instelling de kwaliteit van de voorgenomen opleiding waarborgen?) en transparantie (doet de start van de nieuwe opleiding geen afbreuk aan de transparantie van het aanbod?). Indien een positief advies van de ACO wordt overgenomen door de minister, wordt de opleiding opgenomen in het CROHO.

Voor private aanbieders geldt een andere procedure. Deze aanbieders kunnen door de overheid worden aangewezen als instelling voor hoger onderwijs. Zij moeten bij het voornemen tot de nieuwe opleiding (en dus registratie in het CROHO) aannemelijk maken, dat de kwaliteit van de opleiding gewaarborgd kan worden en dat de instelling zelf een kwaliteitstoets kan doorstaan. Daartoe dient het instellingsbestuur jaarlijks een verslag omtrent de werkzaamheden van de instelling te overleggen en daarbij de uitkomsten van de kwaliteitsbeoordeling te betrekken. Tot het midden van de jaren negentig waren private aanbieders vrij in het bepalen van de nominale duur van de opleidingen. Sinds enkele jaren stelt de minister echter als voorwaarde, dat de initiële private opleidingen in het CROHO een studielast dienen te hebben van 168 studiepunten (vier jaar).

Het 'openbreken' van de markt voor private aanbieders moet gezien worden in het licht van de activiteiten van de Werkgroep Hoger Onderwijs Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit van het ministerie van Economische Zaken (MinEZ 1995). De werkgroep pleitte voor meer gelijkstelling tussen private en publieke aanbieders – de term 'level playing field' werd gebruikt – teneinde de eerlijke concurrentieverhoudingen te bewerkstelligen.

In de praktijk betekent de wetswijziging die volgde op de adviezen van de werkgroep, dat een groot aantal private aanbieders hun reeds bestaande opleidingen ter registratie hebben aangeboden en dit aanbod hebben uitgebreid met opleidingen die of nog niet bestonden in het stelsel of reeds werden aangeboden door publieke instellingen. Sinds de wetswijziging is het private aanbod, geregistreerd in het CROHO, zeer sterk gegroeid, te denken valt aan de initiatieven van de LOI en PBNA. De eerstgenoemde verzorgt op dit moment bijvoorbeeld drieëntwintig hbo-opleidingen. Opvallend is dat een deel van de private aanbieders de opleidingen aanbiedt door middel van afstandsonderwijs, al dan niet technologisch ondersteund door het internet. De uitbreiding van het aanbod heeft zich echter beperkt tot beroepsopleidingen. De kwaliteitstoets voor universitaire opleidingen impliceert dat de private aanbieder het academische karakter van de opleiding moet kunnen aantonen (bv. door middel van de verwevenheid tussen onderzoek en onderwijs). Aangezien de private aanbieders veelal de infrastructuur ontberen om aan deze toets te voldoen, zijn initiatieven in de universitaire sector – de Universiteit van Nijenrode daargelaten – voorlopig uitgebleven. Vermeldenswaard in het licht van de gewijzigde concurrentieverhoudingen tussen private en publieke instellingen is het feit dat enkele instellingen stichtingen hebben opgericht die een vergelijkbaar – maar niet bekostigd – opleidingenaanbod verzorgen als de publieke pendant.

De publieke instellingen hebben zich sinds de invoering van de WHW (en eigenlijk al vanaf het midden van de jaren tachtig, zie Huisman 1995; 1997), voornamelijk beperkt tot het uitbreiden van hun opleidingenaanbod door nieuwe opleidingen te (laten) registreren in het CROHO en voorheen in het Academisch Statuut. Concurrentieverhoudingen tussen publieke instellingen – deels ingegeven door de bekostigingssystematiek, die de toewijzing in belangrijke mate liet afhangen van het aantal ingeschreven studenten – hebben een belangrijke rol gespeeld bij de pogingen het bestaande aanbod uit te breiden, hetgeen de overheid heeft doen besluiten maatregelen te nemen om de transparantie van het aanbod te verhogen. Zo heeft de overheid de instellingen gestimuleerd om sectorsgewijs het aan-

bod door te lichten en de transparantie te verhogen, hetgeen gebeurd is onder coördinatie van de overkoepelende instantie van de hogescholen (HBO-raad). In de universitaire sector is in het midden van de jaren negentig een herordeningsoperatie in gang gezet die geleid heeft tot een aanzienlijke reductie van het aantal opleidingen en opleidingsnamen.

De aanbieders: het post-initieel onderwijs

Met betrekking tot het post-initieel onderwijs is de markt veel minder door de overheid georganiseerd. Sterker nog, deze markt moet als een vrije markt worden getypeerd. In feite bestond deze situatie reeds voor 1993, maar toch hebben zich – ondanks het uitblijven van maatregelen in de regulatieve sfeer – interessante ontwikkelingen voorgedaan.

Publieke instellingen hebben zich in de afgelopen decennia veel sterker op de markt van het post-initieel onderwijs geprofileerd. Waar de universiteiten in de jaren tachtig voornamelijk in beperkte mate postacademisch onderwijs verzorgden (met financiële ondersteuning door de overheid), bedoeld voor bijscholing en beroepsvoorbereiding van academici, richten zij zich nu door middel van cursussen en opleidingen op een breder segment van de markt. Een markt die varieert van de 'traditionele' bijscholers tot ouderen (de Universiteit van Amsterdam is bijvoorbeeld zeer actief op het terrein van hoger onderwijs voor ouderen) tot werknemers in het bedrijfsleven (door middel van Master of Business Administration-opleidingen en andere Master-opleidingen). Voor hogescholen in de jaren tachtig betekende post-initieel onderwijs voornamelijk aanvullende scholing voor afgestudeerden in de regio, die op relatief beperkte schaal werd aangeboden. Ook hogescholen hebben sinds die tijd veel initiatieven op de post-initiële markt gerealiseerd. Naast samenwerkingsverbanden met het bedrijfsleven die tot de organisatie van bijscholingsactiviteiten leidden, moeten de tientallen Professional Master-opleidingen genoemd worden, die veelal in samenwerking met Britse universiteiten (voormalige *polytechnics*) worden verzorgd.

Private instellingen hebben zich altijd al geprofileerd op de post-initiële markt. In feite is het aandeel post-initieel onderwijs dat door de private instellingen wordt aangeboden, vele malen groter dan dat van de publieke aanbieders. Wat ze gemeen hebben met publieke instellingen is, dat in deze markt de aanduiding 'hoger onderwijs' maar in beperkte mate een rol speelt. Studenten lijken veeleer inhoudelijk geïnteresseerd in het verbreden en vernieuwen van kennis en vaardigheden, slechts in beperkte mate speelt het te verwerven getuigschrift een rol. Uitzondering daarop vormen de opleidingen die tot een erkende of bekende titel leiden. Zo is in een steeds minder nationaal georiënteerde economie de aantrekkingskracht van een internationaal herkenbaar getuigschrift (zoals een Mastertitel) steeds groter geworden. Een belangrijk verschil – tot op heden – tussen publieke en private aanbieders is, dat de publieke aanbieders voornamelijk aanbodgestuurd onderwijs ontwikkelen (de instelling heeft een bepaalde expertise die wordt omgezet in een cursus of programma), terwijl de private aanbieders zich laten karakteriseren door vraaggestuurd aanbod (waar een markt is, wordt aanbod ontwikkeld). Heel langzaam lijkt dit onderscheid aan erosie onderhevig te zijn.

De onderwijsvragers

Hoewel studenten in het hoger onderwijs altijd een ruime keuze hebben gehad, is het bekend dat ze slechts in beperkte mate die keuzes hebben laten leiden door inhoud en kwaliteit (zie ook hieronder) van het aanbod. Studenten hebben altijd kunnen kiezen voor verschillende opleidingsplaatsen gegeven een voorkeur voor een bepaalde opleiding. Dit geldt natuurlijk niet voor unieke opleidingen. Uit onderzoek is evenwel bekend dat de nabijheid van de studieplaats en de aantrekkingskracht (voornamelijk te interpreteren in termen van gezelligheid en aanwezigheid van vrienden en bekenden) van die studieplaats een belangrijker rol speelden dan de verschillen in inhouden van de programma's.

Hierbij moet wel opgemerkt worden, dat een inhoudelijke vergelijking van opleidingen tot in het midden van de jaren tachtig vaak niet eenvoudig was, gezien het ontbreken van geschikte informatie waarop dergelijke oordelen gebaseerd zouden kunnen zijn. Studenten werden min of meer gedwongen om zelf die informatie te verzamelen door het aanvragen van materiaal en het bezoeken van voorlichtingsbijeenkomsten. Tegenwoordig is de relevante informatie beter georganiseerd en beter beschikbaar. Er zijn keuzegidsen (Keuzegids Hoger Onderwijs) en studiegidsen (bv. van het Landelijk Dienstverlenend Centrum voor Studie- en Beroeps-

keuzevoorlichting) die vergelijkenderwijs inzicht geven in de inhoud en de kwaliteit van opleidingen aan verschillende instellingen. Ondanks deze verbetering van de informatiestromen, blijven andere overwegingen dan inhoudelijke een belangrijke rol spelen in de keuzeprocessen van aanstaande studenten. Hier kan tevens bij aangetekend worden, dat – ondanks de verbeterde informatie – studenten nog steeds tamelijk honkvast zijn na een eenmaal gemaakte keuze. Zodra men ergens gestart is met een opleiding, is men niet snel geneigd om over te stappen naar een verwante opleiding in een andere studieplaats.

De kwaliteit van het product [2]

Tot ver in de jaren tachtig werd de kwaliteit van het opleidingenaanbod verondersteld totdat het tegendeel bewezen werd. Noch vanuit de overheid, noch vanuit de academische professie of het afnemend veld, waren er instrumenten beschikbaar om tot de beoordeling van de kwaliteit van een bepaalde opleiding te komen. Zelfs bij de twee taakverdelingsoperaties in de jaren tachtig, waarbij tal van opleidingen afgebouwd dienden te worden, is kwaliteit van de opleiding nimmer in overweging genomen. Deze situatie is sinds het midden van de jaren tachtig aanmerkelijk veranderd.

In aanvulling op de doelmatigheidstoets vooraf (zie hiervoor) dienen opleidingen die al geruime tijd verzorgd worden, regelmatig een kwaliteitstoets te ondergaan. Een nationaal georganiseerd kwaliteitszorgstelsel – onder coördinatie van de Vereniging van Nederlandse Universiteiten (VSNU) en de HBO-raad, respectievelijk voor opleidingen in het wo en het hbo – beoordeelt de bestaande opleidingen aan de hand van een zelfstudie van de opleiding en een visitatie door een onafhankelijke visitatiecommissie, bestaande uit experts op de vakgebieden, het onderwijskundige terrein en/of het beroepenveld waartoe opgeleid wordt. De beoordeling moet gezien worden vanuit een verbeteringsperspectief (zie bv. Frederiks 1996; Westerheijden 1997). In het geval van voortdurend gebrek aan kwaliteit, kan de minister besluiten 'de rechten te ontnemen', hetgeen verwijdering uit het CROHO impliceert en het stopzetten van de bekostiging van de opleiding. Dit is overigens sinds de invoering van de WHW in 1993 nog niet gebeurd. Een aantal opleidingen heeft wel een ernstige waarschuwing, een zogenaamde 'rode kaart' ontvangen.

In de context van kwaliteit en kwaliteitsverbetering moet ook het overheidsbeleid inzake 'Kwaliteit en Studeerbaarheid' genoemd worden. Door middel van financiële ondersteuning zijn tal van projecten aan universiteiten en hogescholen gestart die ten doel hadden innovaties te implementeren gericht op kwaliteitsverbetering. Uit een evaluatie (Tijdelijke adviescommissie Beoordeling Projectvoorstellen Studeerbaarheidsfonds BPS 1999) bleek dat in totaal meer dan zevenhonderd miljoen gulden was geïnvesteerd in de drieduizend projecten voor kwaliteitsverbetering.

De intentie van de kwaliteitszorg was uitdrukkelijk gericht op het verbeteren van het onderwijs binnen de opleiding. Onderzoek toont aan dat deze functie ook is waargemaakt (Frederiks 1996). Echter, mede onder invloed van de media die de uitkomsten van de visitatie gebruikten om de opleidingen te *ranken*, is de functie van het visitatiestelsel langzamerhand gewijzigd. Hoewel het nog steeds expliciet bedoeld is om een zekere minimum aan kwaliteit te kunnen garanderen, worden de uitkomsten van de visitatie door de jaren heen steeds meer gebruikt om de verschillende opleidingen binnen een bepaalde (sub)discipline ten opzichte van elkaar te positioneren. Deze functiewijziging is ook beïnvloed door landelijke vergelijkingen tussen studieplaatsen en opleidingen, zoals die door bijvoorbeeld Elsevier op basis van oordelen van studenten en hoogleraren worden uitgevoerd. Instellingen tonen een merkwaardige ambivalentie ten aanzien van de genoemde functieverschuiving. Waar uitkomsten passen in het beleid van de instellingen (d.w.z. een goede beoordeling), worden deze uitkomsten ingezet in reclamemateriaal (o.a. landelijke advertenties in de media) in de strijd om studenten. Waar de uitkomsten de instelling onwelgevallig zijn, worden methodologische tekortkomingen van de onderzoeken breed uitgemeten.

Zoals reeds werd gesteld met betrekking tot onderwijsvragers, is het de vraag in hoeverre studenten rekening houden in hun studiekeuze met de kwaliteitsverschillen (of deze nu voornamelijk objectief of subjectief zijn). Vooralsnog is er geen verband aangetoond tussen kwaliteit van de opleiding en een toenemende belangstelling van (aanstaande) studenten. Recent onderzoek (Van Leeuwen en Hop 2000) geeft evenwel aan, dat gepercipieerde

kwaliteit van het geboden onderwijs een belangrijke rol speelt bij de instellingskeuze. Daarbij moet worden opgemerkt dat de reisafstand de op één na belangrijkste rol speelde en dat objectief studiekeuzemateriaal (bv. de Keuzegids) nauwelijks een rol speelt. Dit geeft ons inziens de ambivalente rol aan die kwaliteitsoordelen en –percepties spelen bij studiekeuzes.

De prijs van het product: collegegelden en studiefinanciering

De collegegelden zijn in de afgelopen jaren flink gestegen. In 1970 werd de mogelijke heffing van collegegelden nog gezien als een drastische inbreuk op het 'gelijke kansen'-model. Vanaf de jaren tachtig (1980: *f*500; 1984: *f*898) zijn studenten eraan gewend geraakt een deel van de financiële bijdrage voor het onderwijs zelf te bekostigen. Hierbij moet wel aangetekend worden dat het collegegeld (in 1999 is dat *f*2816 voor een voltijdse studie) in belangrijke mate gecompenseerd wordt in de studietoelage van de studenten.

Recent (sinds 1996) mogen instellingen voor bepaalde categorieën studenten een hoger collegegeld vragen dan voor de voltijdse studenten. Het gaat onder andere om deeltijdse en duale studenten, waarvoor een minimum van *f*1250 moet worden gevraagd. Voor studenten die minder dan dertien maanden recht hebben op studiefinanciering geldt een wettelijk minimum van *f*2816. De hoogte van het collegegeld – officieel examengeld – voor extraneï is vrij. De genoemde categorieën vormen samen ongeveer 17-20% van het totaal aantal ingeschrevenen (Jongbloed en Koelman 1999).

Gegeven deze situatie, lijken er weinig marktprikkels te zijn voor studenten om studiekeuzes te baseren op de prijs van onderwijs. De keuze voor de status als extraneus en de situatie met een geringe resterende studiefinancieringstijd lijken niet zo zeer bewuste keuzes te zijn, maar meer het gevolg van bijvoorbeeld opgelopen achterstanden in de opleiding. De keuze voor deeltijd of duaal lijkt min of meer ingegeven door de keuze van de student om leren en werken te combineren (financiële overwegingen kunnen een rol spelen). De conclusie is dan ook dat de prikkels die er mogelijk zouden kunnen uitgaan van differentiatie in collegegelden, maar van beperkte invloed zullen zijn.

Dit wordt bevestigd door de praktijk. De vrijheid tot tariefstelling wordt door de instellingen nauwelijks benut. Tariefdifferentiatie (naar opleiding) komt helemaal niet voor. Uit een scenariostudie van Jongbloed en Koelman (1999) blijkt dat ook in de toekomst instellingen slechts in beperkte mate gebruik zullen maken van de mogelijkheid hun collegegeld te verhogen.

Marktwerking of niet?

De veranderingen ten opzichte van het begin van de jaren negentig overziend, moet geconstateerd worden dat zich in het hogeronderwijslandschap lichte verschuivingen voordoen. Samengevat kan worden gesteld dat er in twee opzichten veranderingen hebben plaatsgevonden in de richting van meer marktwerking.

In eerste instantie is de markt opener geworden. In het verleden werd de toetreding tot de markt in zeer sterke mate gekenmerkt door planning van publiek bekostigde instellingen (denk aan oprichting van de meest recente universiteit in Maastricht). Met de veranderingen in het midden van de jaren negentig is de markt voor aanbieders opener geworden, vooral voor private instellingen. Hier moet wel de kanttekening bij geplaatst worden dat een opener markt in het hoger onderwijs niet betekent, dat er volledige vrijheid op die markt heerst. Met betrekking tot het post-initieel onderwijs zijn er weinig veranderingen opgetreden. Deze markt werd reeds langere tijd gekenmerkt door een zeer beperkte vorm van regulering van de toetreding van aanbieders.

Een tweede belangrijke ontwikkeling is dat er meer 'product'informatie beschikbaar is en dat er (deels dientengevolge) meer mogelijkheden voor rationele keuzes door de 'consumenten' zijn. De toename van de informatie over de producten heeft betrekking op het feit dat de initiële opleidingen regelmatig onderhevig zijn aan een kwaliteitscontrole en dat de uitkomsten van die 'controle' openbaar zijn. Daarnaast zijn er privaat georganiseerde kwaliteitsmetingen, die inzicht kunnen geven in elementen van de kwaliteit van de opleidingen en instellingen. Ook heeft de toename van de informatie betrekking op de transparantie van het initiële aanbod. Om verschillende redenen (beleid van de instellingen, soms op sector- of disciplinair niveau en door de doelmatigheidstoets van de ACO) is de transparantie in de jaren negentig gestegen.

Tegenover deze ontwikkelingen in de richting van meer marktwerking kunnen twee andere ontwikkelingen worden gezet. In de eerste plaats moet bij de hierboven geschetste ontwikkelingen de kanttekening worden geplaatst, dat marktwerking veelal binnen regulatieve overheidskaders plaatsvindt. De kwaliteitszorg is weliswaar in handen van de instellingen zelf, maar de overheid bepaalt een deel van de spelregels en draagt de zorg voor een meta-evaluatie van de kwaliteitszorg op aan de Onderwijsinspectie. De transparantie is toegenomen, maar niet zonder de hulp van de ACO, een door de overheid ingestelde en aangestuurde commissie. In de tweede plaats moet worden geconstateerd dat op andere terreinen waar marktwerking had kunnen plaatsvinden, dit slechts in zeer beperkte mate is gebeurd. We noemen hier specifiek de zeer beperkte mate waarin er mogelijkheden tot prijsdifferentiatie (variatie in collegegelden) bestaan.

Dit doet ons concluderen dat er op dit moment in beperkte mate sprake is van marktwerking in het hoger onderwijs. We stellen – op basis van onze beperkte analyse – dat de doorwerking van marktwerking enigszins is achtergebleven bij de voornemens in de beleidstheorie. Dit zou tot de gevolgtrekking kunnen leiden, dat de overheid er niet in is geslaagd haar beleidstheorie om te zetten in de beleidspraktijk. Dit zou echter een te snelle – en daardoor onterechte – conclusie zijn. Hieronder gaan we nader in op de mogelijke verklaring voor de variatie in de mate van doorwerking van de beleidstheorie.

5 Verklaringen voor de vooralsnog beperkte doorwerking

Bij het verklaren waarom de omslag in het denken over marktwerking (beleidstheorie) groter lijkt dan de invoering van marktwerking (beleidspraktijk) zelf, richten we ons op twee groepen factoren, waarbij we benadrukken dat de verklaring een voorlopige is. De twee groepen factoren lijken aan te sluiten bij twee van de factoren die Pierson (1994) onderscheidt. Pierson – in zijn analyse van institutionele barrières die de pogingen van Thatcher en Reagan om de welvaartsstaat te reorganiseren deels teniet hebben gedaan – noemt *lock-in effects*, de barrières die worden opgeworpen door belangengroepen en het gebrek aan capaciteit – van overheidswege – om informatie te verwerken. We merken hierbij op, dat we kritische kanttekeningen plaatsen bij Piersons theorie (zie ook Van der Veen e.a. 2000). In het kader van deze bijdrage lijken de door Pierson genoemde factoren echter een aanknopingspunt te bieden voor een voorlopige aanzet tot een verklaring.

Wat mogelijke 'lock-in'-effecten betreft, valt ons op dat de bestaande verhoudingen tussen publiek en privaat georganiseerde aanbieders (en alles wat daarmee te maken heeft in termen van hun aanbod, de kwaliteitszorg, de markten waarop zij zich richten) zeer moeilijk te veranderen zijn zonder rigoureuze ingrepen in het bestel. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft wel pogingen gedaan om een level playing field te creëren (saillant detail is dat de discussie hierover en de daadwerkelijke gevolgen in de praktijk in belangrijke mate afkomstig lijken te zijn van het ministerie van Economische Zaken) en is daar in feite ook redelijk in geslaagd. Maar dit level playing field wordt nog immer gecreëerd binnen historisch-institutioneel bepaalde kaders. Eén van die – niet onbelangrijke – kaders is het principe, dat de overheid zorg draagt voor de bekostiging van het publieke (hoger) onderwijs en dat zowel overwegingen van financiële aard (een te grote druk op de overheidsbegroting) als van normatieve aard (zie artikel 23 van de Grondwet) de overheid er van 'weerhouden' het private aanbod te bekostigen. In economische termen: privatiseren van het hoger onderwijs is juist omdat onderwijs gezien wordt als een *merit good* met positieve externe effecten, niet aan de orde. De overheidsfinanciering voorkomt in feite een level playing field tussen verschillende aanbieders van hoger onderwijs, en daarmee de mogelijkheid van echte marktwerking in de door ons bedoelde zin. Dit is een fundamenteel dilemma – een 'lock-in'-effect – dat inherent is aan marktwerking als sturingsconcept in de context van het hoger onderwijs. Dit impliceert dat de overheid in de marges kan 'sleutelen' aan de verhoudingen tussen publieke en private aanbieders (bijvoorbeeld door regels te stellen met betrekking tot het aanbod, de kwaliteitszorg en de studiefinanciering), maar dat ze vooralsnog weinig kan veranderen met betrekking tot de historisch bepaalde verhoudingen tussen privaat en publiek.

Met betrekking tot de institutionele constellaties die voorwaarde zijn voor het introduceren van

marktwerking in het hoger onderwijs kan worden gewezen op de niet geringe macht van de belangengroepen: hogeronderwijsinstellingen en de organisaties die de belangen van deze instellingen verdedigen (bijvoorbeeld de HBO-raad en de Vereniging van Nederlandse Universiteiten, VSNU). Dit lijkt ook samen te hangen met het nog immer sterk corporatistische karakter van het hoger onderwijs (zie Van Heffen en Huisman 2000). De in deze bijdrage besproken voorbeelden laten zien dat waar de overheid mogelijkheden tot marktwerking creëert, de instellingen hier niet altijd gretig gebruik van maken. Dit uit zich bijvoorbeeld op het terrein van de tariefstelling: slechts mondjesmaat maken instellingen gebruik van de mogelijkheid om collegegelden – voor bepaalde groepen studenten – te differentiëren. Ook kan de ambivalente houding ten aanzien van kwaliteitsverschillen (*ranking*) genoemd worden. Zo langzamerhand lijken de instellingen het idee van gelijke (hoge!) kwaliteit in het gehele landschap los te laten, toch bestaan er nog zeer sterke tendensen om kwaliteitsverschillen niet te sterk te benadrukken. Niet voor niets hanteert de HBO-raad de term 'marktoriëntatie' in plaats van marktwerking. Vooralsnog komen we tot de conclusie, dat niet alle vormen van marktwerking – of ze nu door de overheid geïnitieerd worden of niet – door het hogeronderwijsveld met open armen worden ontvangen. Zo nu en dan vraagt dit veld om maatregelen van overheidswege (regulering van de marktwerking) of stuurt zij aan op maatregelen in eigen kring (bijvoorbeeld in de vorm van gedragscodes).

Verder zijn er andere factoren – die niet gerelateerd zijn aan de door Pierson genoemde factoren – die verhinderen dat marktwerking onproblematisch kan worden ingevoerd in de context van het hoger onderwijs. We beperken ons tot het bespreken van één van deze beperkingen. Het is twijfelachtig of studenten een rationele (nutsoptimaliserende) keuze maken op basis van de informatie die zij krijgen aangereikt, ondanks het feit dat die informatie beter en beter beschikbaar is. Studenten lijken zich (gedeeltelijk) te laten leiden door factoren die buiten de aspecten van prijs en kwaliteit van het hoger onderwijs liggen (bijvoorbeeld in de vorm van een aantrekkelijke studiestad). In die zin gehoorzamen studenten niet aan één van de aannames die ten grondslag liggen aan marktwerking, namelijk nutsoptimalisatie. In het verlengde hiervan verwijzen we ook naar het ontstaan van een zekere 'binding' tussen student en instelling, nadat studenten eenmaal een studiekeuze hebben gemaakt. Dit gegeven is in feite een marktverstoring, waardoor hogeronderwijsinstellingen minder de concurrentiedruk van de markt voelen.

6 Conclusie en reflectie

Met de bovenstaande voorlopige analyse hebben we getracht een verklaring te geven voor het feit dat marktwerking – vooralsnog – in beperkte mate voet aan de grond heeft gekregen in het hoger onderwijs. Nadere analyses – bij voorkeur in vergelijking met ontwikkelingen in andere publieke sectoren en in vergelijking met ontwikkelingen in andere hogeronderwijsstelsels – lijken geschikt om meer inzicht te verwerven in het fenomeen marktwerking in publieke sectoren.

Een belangrijke vraag is wat de gevolgen van deze beperkte ontwikkelingen zijn voor het hoger onderwijs. We maken twee kanttekeningen bij het beantwoorden van deze vraag. Ten eerste is het veranderen van het sturingsmechanisme maar één van de veranderingen in het hoger onderwijs. Ingrijpende zaken als groeiende studentenaantallen, internationalisering en bezuinigingen hebben ook invloed op het hoger onderwijs. Marktwerking laat zich moeilijk isoleren als oorzaak van veranderingen. Ten tweede zijn de veranderingen in de mate van marktwerking beperkt en relatief recent, zodat het moeilijk is te bepalen wat de precieze invloed van marktwerking is. Ons antwoord kan niet meer zijn dan een bespiegeling van mogelijkheden en een beperkte duiding van bepaalde ontwikkelingen.

Als we de 'lock-in'-effecten en de barrières die worden opgeworpen door belangengroepen serieus nemen, dan luidt de verwachting dat de (beperkte) ontwikkeling in de richting van marktwerking niet tot grote verschuivingen in het hogeronderwijslandschap zal leiden. Hieraan moet tevens worden toegevoegd dat het vooralsnog onduidelijk is in welke richting mogelijke ontwikkelingen zullen plaatsvinden. De gevolgen voor de efficiëntie van het stelsel zijn moeilijk in te schatten. Tegenover de veronderstelling dat marktwerking tot grotere efficiëntie zal leiden, door toenemende concurrentie, hoe beperkt ook, kan de stelling worden geplaatst dat het hybride karakter van marktwerking in het hoger

onderwijs tot efficiëntieverlies leidt. Enerzijds omdat aan de voorwaarden voor het totstandkomen van marktwerking niet wordt voldaan. Anderzijds omdat een tussenvorm tussen marktwerking en centrale planning onduidelijkheden met zich meebrengt die snelle en duidelijke besluitvorming bemoeilijken.

Empirisch onderzoek op het terrein van innovatie en responsiviteit geeft eenzelfde dubbelzinnig resultaat. De veronderstelling – vanuit het perspectief van marktwerking – is dat de responsiviteit zal toenemen. Onderzoek, bijvoorbeeld op het terrein van curriculuminnovaties, geeft echter aan dat innovaties zeer wel mogelijk zijn, soms zelf bevorderd worden (bedoeld en onbedoeld) in een context waar sterke overheidsregulering plaatsvindt en van marktwerking niet of nauwelijks sprake is (Huisman 1995; Jenniskens 1997).

Kortom, we moeten vraagtekens zetten bij de gevolgen van de (beperkte) marktwerking. Wellicht dat de combinatie van toenemende marktwerking en andere veranderingen in het stelsel (implementatie van accreditering, invoering van de Bachelor/Master-structuur, wijzigingen in de bekostigingssystematiek) verstrekkende(r) gevolgen – al dan niet bedoeld – zal hebben.

Noten

1 Bij de totstandkoming van deze bijdrage is dankbaar gebruik gemaakt van een aantal recente CHEPS-studies, zoals die met betrekking tot marktwerking in een aantal verschillende hogeronderwijsstelsels (Kaiser e.a. 1999) en de vergelijkende studie naar veranderingen in overheidssturing (Gornitzka e.a. 1999).

2 We gaan, gezien de beperkte informatie over de concrete implementatie, voorbij aan de – boeiende en relevante – discussie over de introductie van accreditering.

Literatuur

Commissie-Cohen, 1998, *Markt en overheid: Eindrapport van de MDW werkgroep*. 's-Gravenhage: Ministerie van Economische Zaken.

Frederiks, M.M.H., 1996, *Beslissen over kwaliteit*. Utrecht: De Tijdstroom.

Gornitzka, Å., J. Huisman, P. Maassen, O. van Heffen, A. Klemperer, L. van de Maat en H. Vossensteyn, 1999, *State steering models with respect to Western European higher education*. Enschede: CHEPS, Higher Education Monitor thematisch rapport.

Heffen, O. van en J. Huisman, 2000, *The waning of corporatism and state regulation: Higher education towards the market steering model?* Paper voor de NOB-conferentie 'From government to governance', 22-23 november 2000, Enschede.

Huisman, J., 1995, *Differentiation, diversity and dependency in higher education*. Utrecht: Lemma.

Huisman, J., 1997, 'De regulering van het opleidingenaanbod: Een slingerbeweging tussen overheids-planning en zelfregulering.' *Beleidswetenschap* 11 (2) 122-142.

Jenniskens, I., 1997, *Governmental steering and curriculum innovations*. Utrecht: Lemma..

Jongbloed, B. en J. Koelman, 1999, *Collegegelden en studieleningen: Een scenariostudie naar meer differentiatie in het Nederlandse hoger onderwijs*. Utrecht: Lemma.

Kaiser, F. en P. van der Meer, 2001 (forthcoming), 'Verschijningsvormen van marktwerking in het hoger onderwijs: Internationale vergelijking.' In: M. van Dyck (red.), *Marktwerking in het onderwijs*. 's-Gravenhage: Onderwijsraad.

Kaiser, F., P. van der Meer, J. Beverwijk, A. Klemperer, B. Steunenberg en 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*. Enschede: CHEPS, Higher Education Monitor thematisch rapport VI.

Leeuwen, M. van en J.P. Hop, 2000, 'Instroom in het hoger onderwijs: Het studiekeuzegedrag van havo- en vwo-leerlingen.' *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs* 18 (1) 3-14.

Ministerie van Economische Zaken, 1995, *Eindrapport hoger onderwijs MDW*. 's-Gravenhage: MEZ.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1985, *Hoger onderwijs autonomie en kwaliteit*. 's-Gravenhage: Sdu.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1987, *Hoger onderwijs en onderzoek plan 1988*. 's-Gravenhage: Sdu.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1999, *Ontwerp hoger onderwijs en onderzoek plan 2000*. Zoetermeer: Ministerie van OCENW.

Neave, G. en F. van Vught (red.), 1991, *Prometheus bound: The changing relationship between government and higher education in Western Europe*. Oxford: Pergamon Press.

Pierson, P., 1994, *Dismantling the welfare state: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tijdelijke adviescommissie Beoordeling Projectvoorstellen Studeerbaarheidsfonds (BPS), 1999, *3000x beter. Slotrapport Studeerbaarheidsfonds*. Zoetermeer: Ministerie van OCENW.

Veen, R van der, W Trommel en B. de Vroom, 2000, 'Institu-

tional change of welfare states: Empirical reality, theoretical obstacles.' In: H. Wagenaar (red.), *Government institutions: Effects, changes and normative foundations.* Dordrecht: Kluwer, 33-53.

Vrancken, P.H.J. en A.A.M. de Kemp, 1996, *Marktwerking in het secundair en tertiair beroepsonderwijs: Een verkenning.* 's-Gravenhage: Ministerie van Economische Zaken.

Westerheijden, D.F., 1997, 'Quality assessment in Dutch higher education: Balancing improvement and accountability.' *European Journal for Education Law and Policy* 1: 81-90.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1995, *Hoger onderwijs in fasen.* 's-Gravenhage: Sdu.