

Eindverslag van de Commissie
Experimenten Open Bestel Hoger
Onderwijs.

Een tussenevaluatie van de experimenten

Commissie Experimenten Open Bestel Hoger Onderwijs,
25 maart 2010

1. Inleiding

In het instellingsbesluit van de Commissie Experimenten Open Bestel Hoger Onderwijs is vastgelegd dat de Commissie in januari 2010 een eindrapportage zal opleveren, die tevens als tussenevaluatie van het onderzoek naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd. Dit verslag gaat eerst in op de rol van de Commissie bij het opzetten van de experimenten in Hoofdstuk 2. De experimenten zelf komen in Hoofdstuk 3 aan bod. Doel van dit hoofdstuk is om de eerste resultaten te bespreken en terug te kijken op de voortgang van de experimenten. Hoofdstuk 4 kijkt vooruit naar de beleidsmatige betekenis van de experimenten, mede aan de hand van het advies van de Commissie over de verschillende scenario's voor de invoering van een opener bestel. Naar aanleiding hiervan heeft de Commissie verschillende aanbevelingen gedaan met als doel de dynamiek van het hoger onderwijs te vergroten.

2. Aanleiding voor de experimenten met een open bestel in het hoger onderwijs

Politieke discussie over het open bestel

De experimenten open bestel komen voort uit discussies in de Tweede Kamer in 2004. In april 2004 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering is verzocht om wetgeving te ontwikkelen die een modern, flexibel en open bestel mogelijk maakt (Kamerstukken II, 2003/04, 29 410, nr. 4). Er was veel aandacht voor het onderwerp in de politiek en beleidsmatig. In 2004 zijn verschillende rapporten over open bestel gepubliceerd. Er verschenen publicaties van het CPB¹, de onderwijsraad² en een Interdepartementaal Beleidsonderzoek³.

Een open bestel kan gedefinieerd worden als een stelsel waarin voor alle aanbieders van onderwijs gelijke voorwaarden gelden voor toetreding tot en het opereren op de gereguleerde markt (CPB, 2004). In zo'n bestel worden ook andere dan de traditioneel bekostigde aanbieders toegelaten tot publieke financiering.

Het beeld dat uit de verschillende onderzoeken naar voren kwam was dat een opener bestel in theorie een positieve bijdrage kan leveren aan verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid en de doelmatigheid van het onderwijs. Het gaat dan om effecten als meer keuzemogelijkheden voor studenten, meer maatwerk in het aanbod en een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Ook zouden nieuwe groepen deelnemers aanbeoord kunnen worden door de nieuw toetredende instellingen. Tegelijkertijd wezen de onderzoeken op risico's. Bijvoorbeeld het risico dat nieuwe aanbieders zich alleen op goedkopere of goed in de markt liggende opleidingen richten wat tot verschraving van het aanbod op langere termijn kan leiden.

Omdat de onzekerheid over positieve en negatieve effecten van een opener bestel groot was, heeft staatssecretaris Rutte voorgesteld op bescheiden schaal te experimenteren met een opener bestel (Kamerstukken 2004-2005, 29891, nr. 1). Na discussie met de Kamer over de uitgangspunten is in 2006 de eerste ronde experimenten aanbesteed en in 2007 een tweede ronde. De opleidingen van de eerste ronde zijn gestart in september 2007 en september 2008, die van de tweede ronde in september 2008 en september 2009.⁴

Doel van de experimenten

De experimenten hebben als doel meer inzicht te krijgen in de effecten van een opener bestel op de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs. Het doel was met name zicht te geven op de mate waarin door een open bestel⁵:

- de kwaliteit van het onderwijs verbetert;
- de keuzemogelijkheden voor studenten toenemen;

¹ CPB (2004), Een open bestel in BVE, HBO en WO.

² Onderwijsraad (2004), ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs.

³ IBO (2004), open bestel, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2003-2004 nr. 2.

⁴ De Commissie gebruikt het woord 'experiment' in de betekenis dat het bestel tijdelijk en in beperkte mate 'op proef' wordt geopend. Het gaat daarbij dus niet om 'wetenschappelijke experimenten' waarin wordt getracht effecten te meten door een controlegroep te vergelijken met een *treatment*groep.

⁵ Zie beleidsnotitie 1 juli 2005, Kamerstukken 2004-2005, 29891, nr. 3.

- de prestaties van de studenten verbeteren.

Daarnaast is als doel geformuleerd dat de experimenten meer moeten leren over de bereidheid van particuliere aanbieders om, onder door de overheid te stellen voorwaarden, bekostigd onderwijs te verzorgen. Ook is van belang inzicht te krijgen in belemmeringen die door potentiële aanbieders worden ervaren in de toetreding tot het bekostigde domein.

Uitgangspunten voor de experimenten

De uitgangspunten voor de experimenten zijn met de Tweede Kamer in het algemeen overleg in december 2004 besproken, en verder uitgewerkt in de beleidsnotitie aan de kamer van juli 2005 (Kamerstukken 2004-2005, 29891, nr. 3). De meest relevante voorwaarden die aan de nieuwe toetreders in de experimenten zijn gesteld zijn de volgende;

- Accreditatie (mogelijk via een versnelde toets nieuwe opleiding)
- Toets op doelmatigheid
- Toelatingsrecht (geen selectie van studenten)
- Wettelijk collegegeld (geen collegegelddifferentiatie)

Rol van de commissie experimenten open bestel hoger onderwijs

In april 2006 is de commissie experimenten open bestel ingesteld⁶. De taakomschrijving van de commissie was:

- Het uitzetten en begeleiden van het onderzoek naar de experimenten
- Het beoordelen van voorstellen voor toe te laten opleidingen in het kader van de experimenten op grond van een toetsingskader
- Het monitoren van de voortgang van de experimenten.

Bij de start is aangekondigd dat de commissie per 1 februari 2010 zou worden opgeheven. Deze tussenrapportage over de stand van zaken tot nu toe, is dan ook tevens de eindrapportage van de commissie.

De monitoring van de experimenten wordt voortgezet t/m 2015. De eindevaluatie van de experimenten zal in 2015 aan de Tweede Kamer worden toegestuurd.

In eerste instantie bestond de commissie uit de volgende leden:⁷

- Prof. mr. dr. E.M. Kneppers-Heijnert (voorzitter)
- Prof. dr. E.C. van Damme
- Prof. dr. M.J.W. van Twist
- Dr. F.J. de Vijlder
- Prof. dr. M.C. van der Wende

In november 2007 is de voorzitter vanwege toetreding tot de Eerste Kamer uit de commissie getreden en is het voorzitterschap overgedragen aan dr. F.J. de Vijlder.

De commissie heeft vóór de start van de experimenten het onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek geselecteerd om de monitor uit te voeren. Op basis van onder meer expertsessies heeft SEO Economisch Onderzoek in overleg met de commissie het onderzoekskader opgesteld. Er is bovendien een expertsessie en een onderzoek naar staatsteun en concurrentie in relatie tot

⁶ Zie Staatscourant 9 juni 2006, nr. 110 / pag. 18.

⁷ Prof. dr. B. Jacobs heeft als lid van de Commissie één vergadering bijgewoond en zich vervolgens teruggetrokken, omdat hij zich niet kon verenigen met de randvoorwaarden waaronder het onderzoek moest plaatsvinden. Zie: B. Jacobs, "Experimenten Open Bestel gedoemd te mislukken", *ESB*, December, pp. 53-57.

een open bestel uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek. Dit laatste onderzoek betrof de vraag in hoeverre Europese staatssteunregels en de markt & overheidsregels uit de (concept aanpassing) van de Mededingingswet van belang waren voor de experimenten. De markt & overheidsregels die toen in concept waren opgesteld zijn uiteindelijk niet ingevoerd. Over de gevolgen van staatssteunregels is een update beschikbaar in het SEO-rapport *Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs* (2008).

De start van de experimenten

In juni 2006 zijn de experimenten aangekondigd via brieven aan hoger onderwijsinstellingen, de websites van het Ministerie van OCW, de VSNU en de HBO-raad, en enkele informatiesessies voor een nadere toelichting, zoals aan belangstellende leden van Paepon. De concept subsidieregeling was toen beschikbaar. Op basis van deze conceptregeling konden belangstellenden starten met het verzamelen van gegevens voor de aanvraag. De definitieve regeling is vastgesteld op 10 november 2006⁸.

De verwachtingen bij de start waren dat er zowel hbo en wo opleidingen zouden meedoen. De verwachting was wel dat er relatief minder aanbieders van wo-opleidingen zouden indienen, omdat de particuliere markt in het wo veel beperkter is dan de particuliere hbo markt.

De regeling stond ook open voor buitenlandse aanbieders. Alle informatie is via EU-netwerken bekend gemaakt, aan Vlaanderen (VLIR en VLOR), in het Engels beschikbaar gesteld op de website van het Ministerie van OCW en er is geadverteerd in een Engelstalig vakblad (*Times Higher Education Supplement*). Vanwege de verwachting dat mogelijk nieuwe topopleidingen zouden ontstaan was er in de monitor specifieke aandacht gevraagd (door de Tweede Kamer) voor het aantrekken van studenten met een 'Huygens scholarship', een beurzenprogramma voor zeer talentvolle buitenlandse studenten.

Vanuit internationale instellingen is geen belangstelling voor de experimenten getoond. Er was veel belangstelling van buiten het bekostigde stelsel voor deelname aan de experimenten, maar de meeste instellingen konden zich niet vinden in de voorwaarden van de regeling (vrijwel alle WHW-eisen). Deze instellingen kennen meestal een andere organisatie en maken vaak gebruik van het selecteren van studenten of vragen een hoger of lager collegegeld dan het wettelijk collegegeld, wat niet verenigbaar is met de opzet van de experimenten. Wel wilden deze partijen graag de discussie voeren over toetreding omdat zij vinden dat zij een meerwaarde bieden voor het hoger onderwijs, zij het met behoud van hun specifieke voorwaarden.

De aanvragen voor deelname zijn grotendeels gekomen vanuit het (aangewezen) particuliere hbo-onderwijs. Binnen het deexperiment voor small business & retail management opleidingen (zie hieronder) hebben zowel bekostigde als niet bekostigde instellingen gereageerd.

Er zijn 2 typen experimenten gestart. Ten eerste een experiment (experiment A) met open inschrijving, voor hbo en wo opleidingen door niet-bekostigde aanbieders (aangewezen en niet-aangewezen). Ten tweede een experiment (experiment B) met alleen de hbo-bachelor opleiding 'Small Business and Retailmanagement' (SBRM). Hier konden zowel instellingen binnen het stelsel van bekostigd hoger onderwijs als niet-bekostigde aanbieders (aangewezen en niet-

⁸ Tijdelijke regeling subsidie experimenten open bestel, Staatscourant 10 november 2006, nr. 220/pag. 19

aangewezen) aan meedoen. Het gaat bij dit tweede experiment vooral om het effect van de toename van de concurrentie voor één type opleiding (vergelijkbaar met het versoepelen van de macrodoelmatigheidstoets). Zie ook verder in hoofdstuk 3.

De experimenten zijn toegekend in twee rondes. In de eerste ronde (2006) zijn er door 6 instellingen 17 opleidingsplannen ingediend. Zeven opleidingen SBRM en 10 overige opleidingen. De opleidingsplannen zijn getoetst door de Inspectie van het onderwijs, de Auditdienst van OCW, de NVAO (indien van toepassing) en op macrodoelmatigheid door OCW. Twee plannen zijn na indiening ingetrokken. Eén plan is niet ontvankelijk verklaard vanwege het ontbreken van gegevens. Vervolgens zijn 5 opleidingen afgewezen en 9 opleidingen toegekend.

In de tweede ronde (2007) zijn er door 10 instellingen 19 opleidingsplannen ingediend waarvan drie voor SBRM opleidingen. Er zijn drie plannen ingetrokken en 6 afgewezen. In de tweede ronde zijn 10 opleidingen toegekend.

De afwijzingen waren gebaseerd op de kwaliteitseisen van de NVAO of op de macrodoelmatigheidstoets van OCW. De opleidingen die positief uit de toetsen van NVAO, doelmatigheid, auditdienst en Inspectie kwamen konden allemaal toegekend worden omdat het aantal binnen de voorwaarden van de regeling bleef (wanneer er sprake was geweest van een te groot aantal inschrijvingen, had de commissie alsnog een selectie moeten maken).

Extra vraag aan de commissie open bestel

In januari 2008 heeft minister Plasterk, mede namens de minister van EZ, aan de commissie gevraagd om als extra taak een onderzoek te doen naar scenario's voor een opener bestel. Dit verzoek kwam voort uit de beleidsreactie op het OESO rapport over het Nederlandse hoger onderwijs. In de OESO-review "Thematic review of tertiary education" (maart 2007) is de aanbeveling gedaan om een commissie met deskundigen in te stellen om een voorstel te maken over marktwerking en open bestel in het hoger onderwijs. In de beleidsreactie hierop heeft de minister aangekondigd om met een aantal externe deskundigen uit te werken wat precies in de Nederlandse context op de middellange termijn onder een open bestel kan worden verstaan, en wat de voor- en nadelen zijn.

De commissie heeft een onderzoek laten uitvoeren door SEO Economisch Onderzoek ('Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs') en een advies opgesteld. Daarop is door de minister een reactie gemaakt⁹. Hoofdstuk 4 komt daar op terug.

⁹ Zie tweede kamer 2009-2010, 31288 nr. 63, plus bijlagen.

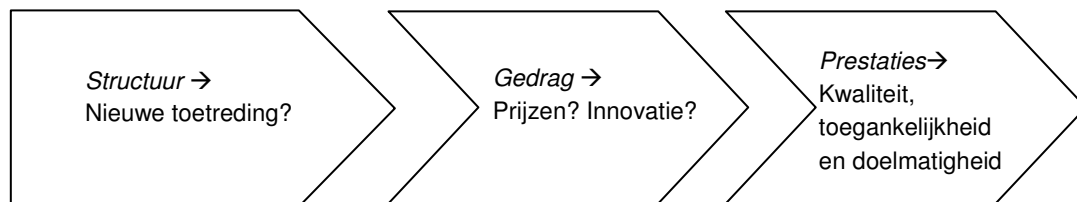
3. De experimenten open bestel

3.1 Analytisch kader

Doel van het open bestel is primair om de dynamiek van het hoger onderwijs te versterken. In een scenariostudie voor de commissie Experimenten Open Bestel heeft SEO Economisch Onderzoek geconcludeerd dat de term open bestel te eenzijdig met marktwerking wordt geassocieerd.¹⁰ Uiteindelijk is het doel van een opener bestel om de interne en externe dynamiek van het hoger onderwijs te versterken en daarbij gaat het vooral om de randvoorwaarden waaronder het onderwijsbestel functioneert. Door de term open bestel los te koppelen van de discussie over marktwerking kan de aandacht sterker worden gericht op de voorwaarden die nodig zijn om het hoger onderwijs beter laten functioneren. De nadruk ligt dus op het versterken van de dynamiek van de partijen in het veld via aanpassing van de ordening.

Het economisch kader voor dit type orderingsvraagstukken is het Structuur-Gedrag-Prestatie (SGP) model. Het SGP model veronderstelt een wisselwerking tussen de structuur van de markt, het gedrag van de marktpartijen en het resultaat voor de studenten als consumenten van hoger onderwijs. Voor ieder onderdeel van het SGP model zijn variabelen te benoemen. Het SGP model biedt dan ook de mogelijkheid om de hoger onderwijsmarkt op een geordende manier te beschrijven, zodat duidelijk wordt welke effecten van een open bestel kunnen worden verwacht.

Figuur 1: Schematische weergave SGP model



Structuur

De structuur van een markt verwijst naar een set van condities en karakteristieken die het type markt beschrijven en definiëren. Bij het analyseren van de structuur gaat het in eerste instantie om de aanbieders en de toe- en uittredingsbarrières. Daarnaast zijn de kenmerken en aard van het product van belang (kwaliteitsverschillen). De structuuranalyse onderzoekt hoe de structuurkenmerken aan de aanbod- en vraagkant zich hebben ontwikkeld.

Gedrag

Structuurveranderingen zoals een open bestel brengen veranderingen in het gedrag van de marktpartijen teweeg. Gedrag verwijst in eerste instantie naar de handelingen, strategieën en het

¹⁰ Zie: B. Tieben (2008), *Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs*, SEO-rapport, no. 2008-86, Amsterdam.

beleid van aanbieders in de markt. Tevens moet hierbij aandacht besteed worden aan het gedrag van afnemers.

Bij de analyse van het gedrag op een markt gaat het aan de aanbodzijde om factoren als prijszetting, promotionele activiteiten (voorlichting en reclame), het opzetten van innovatieve strategieën en dergelijke. Bij prijszettingstrategieën en de inspanningen om tot productdifferentiatie te komen vóór en na de verandering in de regelgeving moet bedacht worden dat het onderwijspakket van de instellingen voor een deel wettelijk vastligt: de onderwijsinstellingen zijn geen gewone vrije ondernemers. Het gedrag van de aanbieders en de reactie daarop van afnemers hebben op hun beurt weer invloed op de structuur van de markt (het aantal aanbieders, de marktverdeling en eventuele toetredingsdrempels).

Prestatie

Prestatie in een markt verwijst naar de economische uitkomsten die het resultaat zijn van de structuur van de markt en het gedrag van marktpartijen. Belangrijke resultaatkenmerken voor bedrijven zijn de winstgevendheid en de rendementen (waarbij prijzen in een gewone markt de onderliggende kostenstructuur). Specifiek voor het hoger onderwijs is van belang dat de publieke belangen van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid gewaarborgd moeten blijven. Voor de instellingen is de prijs-kwaliteit verhouding erg belangrijk, waarbij het tevens nodig is dat afnemers toegang hebben tot alle informatie die nodig is om effectief te kunnen kiezen (is de kwaliteit echt goed te beoordelen?). Uiteraard is ook de klanttevredenheid een belangrijke prestatievariabele net als de mate waarin productvernieuwingen worden doorgevoerd.

Kortom, belangrijke prestatieparameters zijn de mate waarin de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid minimaal gelijk blijft. De metingen en enquêtes uitgevoerd in het kader van de experimenten moeten uitwijzen hoe het open bestel scoort op de indicatoren van het SGP-model.

3.2 Opzet van de experimenten en de monitor

Hoe zien de experimenten er uit?

De experimenten bestaan uit twee rondes. Elke ronde bevat twee cohorten. Het eerste cohort uit de eerste ronde is gestart in het studiejaar 2007/2008. Het tweede cohort van de eerste ronde is in 2008/2009 van start gegaan. Tijdens de eerste ronde van de experimenten open bestel namen 9 opleidingen deel waarvan 1 opleiding in het studiejaar 2008/2009 is gestopt. Sinds het studiejaar 2008/2009 is ook de tweede ronde experimenten begonnen met in totaal 10 opleidingen. Het eerste cohort van deze opleidingen startte in september 2008 en het tweede cohort in september 2009. Tabel 1 en Tabel 2 specificeren de opleidingen en de aantallen studenten die zijn ingestroomd per studiejaar.

Tabel 1 laat zien dat de eerste ronde van experiment A bestond uit opleidingen van een enkele aanbieder. Dit was bovendien een aanbieder in afstandsonderwijs. Dit is een gegeven dat van belang is voor de onderzoeksopzet. In ronde 2 van experiment A waren in totaal 3 aanbieders actief. In experiment B is het aantal aanbieders groter met 4 in ronde 1. In 2007 begonnen 5 aanbieders met een opleiding binnen het experiment, maar een van de partijen is in 2008 gestopt met de deelname aan het experiment. Kijken we naar de aantallen eerstejaarsstudenten dan vallen twee zaken op. Het totale aantal eerstejaarsstudenten dat een opleiding binnen de experimenten

volgt is toegenomen, ook al door de nieuwe opleidingen die in het studiejaar 2008/2009 van start zijn gegaan. Wel zijn sommige opleidingen binnen de experimenten erg klein met op het moment van meten 5 deelnemers als de laagste score. De aantallen eerstejaars geven een vertekend beeld, omdat het gaat om een momentopname vlak na de start van de opleidingen. De aantallen zijn in de loop van het jaar toegenomen omdat studenten in het afstandsonderwijs op ieder moment in het jaar kunnen instromen.

Tabel 1 Opleidingen en eerstejaarsstudenten in Ronde 1

| Opleidingen Ronde 1 | Instelling | Eerstejaarsstudenten 2007/2008 (Cohort 1) | Eerstejaarsstudenten 2008/2009 (Cohort 2) |
|------------------------------------|------------|---|---|
| Experiment A: open inschrijving | | | |
| Bouwkunde | A | 20 | 28 |
| Informatica | A | 29 | 18 |
| Bedrijfskundige Informatica | A | 18 | 23 |
| Laborant Klinische Neurofysiologie | A | 6 | 5 |
| Experiment B: SBRM | | | |
| SBRM | A | 9 | 17 |
| SBRM | B | 71 | 103 |
| SBRM | C | 59 | 74 |
| SBRM | D | 34 | 85 |
| Totaal | | 246 | 353 |

Bron: SEO

Tabel 2 Opleidingen en eerstejaarsstudenten in Ronde 2

| Opleidingen Ronde 2 | Instelling | Eerstejaarsstudenten 2008/2009 |
|---------------------------------|------------|--------------------------------|
| RONDE 2 – COHORT 1 | | |
| Experiment A: open inschrijving | | |
| Lerarenopleiding Nederlands | E | 44 |
| Hartfunctielaborant | A | 26 |
| Logistiek en economie | A | 12 |
| Longfunctie-assistent | A | 5 |
| Rechten | A | 36 |
| Technische informatica | A | 30 |
| Toegepaste psychologie | A | 56 |
| Rechten | F | 53 |
| Toegepaste psychologie | F | 138 |
| Experiment B: SBRM | | |
| SBRM | G | 84 |
| Totaal | | 484 |

Bron: SEO

Opzet van de monitor

Het volgen van cohorten en schaduwcohorten

Het belangrijkste deel van de monitor van de experimenten bestaat uit het monitoren van de voortgang van deze verschillende cohorten. Elk cohort wordt in totaal zes keer ondervraagd. Dat betekent dat ook de overgang naar de arbeidsmarkt wordt meegenomen. Het eerste cohort studenten (uit de eerste ronde) is in 2008 voor het eerst bevraagd en wordt dus gevolgd tot en met 2013. Het tweede cohort uit de eerste ronde en het eerste cohort uit de tweede ronde is in 2009 voor het eerst bevraagd. Zij krijgen in 2014 hun laatste vragenlijst voorgelegd. Het tweede cohort uit de tweede ronde, ten slotte, wordt ondervraagd van 2010 tot en met 2015. Figuur 2 geeft een en ander schematisch weer.

Figuur 2 Volgen cohorten van 2008 tot en met 2015

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| ronde 1 – cohort 1 | 1e meting | 2e meting | 3e meting | 4e meting | 5e meting | 6e meting | | |
| ronde 1 – cohort 2 | | 1e meting | 2e meting | 3e meting | 4e meting | 5e meting | 6e meting | |
| ronde 2 – cohort 1 | | 1e meting | 2e meting | 3e meting | 4e meting | 5e meting | 6e meting | |
| ronde 2 – cohort 2 | | | 1e meting | 2e meting | 3e meting | 4e meting | 5e meting | 6e meting |

De figuur geeft tevens de stand van zaken weer voor deze tussenevaluatie. De monitor draait inmiddels twee jaar. Dit betekent dat de evaluatie gebaseerd is op de meetpunten in 2008 en 2009. Dit is het omkaderde gedeelte in figuur 2 en omvat 4 van de in totaal 24 metingen voor de periode 2008-2015.

Elk cohort studenten bestaat zowel uit een cohort van experiment A als een cohort van experiment B (cohorten A en B). Om de ‘experimentpopulatie’ ergens mee te kunnen vergelijken, is een zo goed mogelijk gelijkende schaduwpopulatie geformuleerd (schaduwcohorten A en B) in het thans reeds bekostigde segment van de markt. Deze studenten volgen dezelfde opleidingen als de studenten in de cohorten A en B.¹¹ Aangezien de groep studenten in cohort B zowel uit voltijders, deeltijders als dualen bestaat, is het schaduwcohort ook uit studenten met deze verschillende studievormen samengesteld. De schaduwcohorten A en B worden jaarlijks op het zelfde moment met dezelfde vragenlijst ondervraagd als de cohorten A en B.

Een complicerende factor is het feit dat veel deelnemende opleidingen aan de experimenten met afstandsonderwijs werken. Dat zorgt ervoor dat eventuele verschillen met vergelijkbare opleidingen in het bekostigde onderwijs worden veroorzaakt door twee effecten: open bestel en afstandsonderwijs. Om het eerste effect te isoleren is het cruciaal om voor het laatste effect te corrigeren. Met dit doel wordt ook informatie verzameld over andere opleidingen met afstandsonderwijs dan de opleidingen die in de experimenten open bestel meedoen (cohort C). Ook van deze opleidingen is een schaduwcohort in het bekostigde onderwijs geformuleerd (schaduwcohort C). Deze studenten in cohort C en schaduwcohort C krijgen jaarlijks dezelfde vragenlijsten voorgelegd als de studenten in (schaduw)cohorten A en B. In totaal worden dus zes groepen studenten bevraagd:

¹¹ Uitzondering vormen de opleidingen Laborant Klinische Neurofysiologie, Hartfunctielaborant en Longfunctie-assistent. Deze opleidingen bestaan namelijk niet in het bekostigde onderwijs. Er is daarom voor het schaduwcohort gekozen voor de opleiding die er het dichtst bij komt.

- Cohort A: Opleidingen binnen open bestel experiment A (veel afstandsonderwijs)
- Schaduwohort A: Opleidingen als cohort A, maar buiten open bestel (contactonderwijs)
- Cohort B: SBRM-opleidingen binnen open bestel experiment B
- Schaduwohort B: SBRM-opleidingen buiten open bestel experiment B
- Cohort C: Afstandsonderwijsopleidingen buiten open bestel
- Schaduwohort C: Dezelfde opleidingen als cohort C, maar dan contactonderwijs

Eventuele verschillen tussen opleidingen binnen en buiten het open bestel zullen zichtbaar worden in verschillen tussen deze groepen in bijvoorbeeld studievoortgang, oordeel over de kwaliteit van de opleiding en arbeidsmarktprestaties. De arbeidsmarktprestaties komen uiteraard pas in een later stadium aan de orde. Tijdens de metingen in 2008 en 2009 is vooral gevraagd naar studievoortgang en kwaliteit van de opleiding. Bij de eerstejaars (eerste meting) zijn bovendien de achtergrondfactoren en de redenen om de instelling en de opleiding te kiezen aan bod gekomen.

Resultaten

De respons op de tweede metingen die in 2008 en 2009 zijn uitgevoerd was goed. In beide jaren hebben ruim 1600 eerstejaarsstudenten de enquête ingevuld. Dat betreft dus niet alleen studenten die deelnemen aan de experimenten, maar ook studenten uit de schaduwohorten en (schaduwohort C). Het responspercentage is daarmee ongeveer een derde. De respons is qua geslacht, leeftijd, opleiding en opleidingsvorm representatief voor de populatie. Ook het responspercentage van de tweedejaarsstudenten in de tweede meting bedraagt ongeveer een derde. Dat betreft wel minder respondenten, namelijk 375. Dat heeft te maken met het feit dat alleen een selectie van de tweedejaars is gevraagd de enquête in te vullen.

De resultaten van de twee metingen vallen in twee categorieën: (1) achtergrond en keuzegedrag en (2) studievoortgang en kwaliteit. Binnen deze twee categorieën vindt het onderzoek geen effecten die kunnen worden toegeschreven aan het open bestel. De verschillen zijn vooral verklaarbaar door het verschil tussen afstandsonderwijs en contactonderwijs.

Studiekeuze

Dit speelt bijvoorbeeld een rol bij de studiekeuze. Een typisch kenmerk van afstandsonderwijs is dat er op eigen tempo gestudeerd kan worden. Studenten kiezen bewust voor een dergelijk studiesysteem blijkt uit de enquêtes. Afstandsonderwijsstudenten (dus ook die in experiment A) laten in hun opleidings- en instellingskeuze logischerwijs veel vaker meewegen dat ze op eigen tempo kunnen studeren. Ook de reputatie (goede opleidingen, grote naamsbekendheid) van de onderwijsinstellingen is voor afstandsonderwijsstudenten bovengemiddeld vaak een reden om voor de instelling te kiezen. Bovendien geven afstandsonderwijsstudenten vaker dan de andere studenten aan dat het gemakkelijk verkrijgen van informatie een rol speelde in hun instellingskeuze. De marketing van de afstandsonderwijsinstellingen lijkt dus bovengemiddeld goed verzorgd. Dat is een belangrijk gegeven, aangezien de kwaliteit van een opleiding erg lastig te beoordelen is zonder de opleiding te consumeren. Het hoger onderwijs is een ervaringsgoed. Er bestaat dus een sterke prikkel tot marketing door de instellingen. Uiteraard wordt de kwaliteit wel geborgd middels accreditatie.

Prijsbeleid

In de tweede meting is ook gekeken naar het prijsbeleid van de instellingen die deelnemen aan het experiment. Hierbij speelt mee dat de kosten in het afstandsonderwijs anders opgebouwd zijn dan in het contactonderwijs. In het afstandsonderwijs is naast lesgeld sprake van een extra kostenpost, namelijk examengeld. Bovendien kunnen instellingen die deeltijdopleidingen aanbieden zelf hun collegegeld bepalen.¹² Het verkrijgen van bekostiging kan zo doorwerken op de prijs van een opleiding. Eén van de instellingen voor afstandsonderwijs in het experiment gebruikt het open bestel inderdaad voor een actief prijsbeleid. Men werft studenten met een lager lesgeld dan voor de overige opleidingen van deze aanbieder en dit lijkt effect te hebben. Uit de enquêtes komt naar voren dat afstandsonderwijsstudenten vaker voor hun instelling kiezen vanwege de gunstige kosten. Daarbij moet worden opgemerkt dat de totale kosten van het afstandsonderwijs en het contactonderwijs niet veel van elkaar verschillen.¹³ De gunstige kosten lijken dus eerder op perceptie te berusten. Lager lesgeld in combinatie met een hoger betalingsritme en daardoor lagere termijnbedragen wekken de illusie dat een opleiding goedkoper is.

Achtergrond van de studenten

De enquêtes brengen een aantal verschillen naar voren tussen afstandsonderwijs en contactonderwijs. De studenten die een afstandsonderwijsopleiding in het open bestel volgen, hebben vaker kinderen dan de studenten in de schaduwcohorten. Ook wonen ze minder vaak bij hun ouders. Deze kenmerken corresponderen met het feit dat deze studenten wat ouder zijn dan de studenten in de traditioneel bekostigde opleidingen.

Bij de eerste meting in 2008 leken de voltijds SBRM-opleidingen in experiment B ook studenten met een andere achtergrond te trekken dan de SBRM-studenten in opleidingen buiten het open bestel. De studenten waren gemiddeld drie jaar ouder, ze hadden vaker kinderen en woonden ook vaker zelfstandig. Ze werkten ook veel meer uren naast hun studie en dat werk sloot bovendien veel vaker aan op hun opleiding. Dit verschil zou er op kunnen duiden dat het open bestel aanbieders er toe aanzet om nieuwe groepen studenten aan te boren. In de tweede meting zijn de verschillen bij de eerstejaars in experiment B echter verdwenen. Er is op dit moment geen sprake van een systematisch effect dat een verband zou kunnen houden met een open bestel.

Studievoortgang en kwaliteit

Het verschil tussen afstandsonderwijs en contactonderwijs is ook zichtbaar in de studievoortgang van de studenten en hun oordeel over de kwaliteit van de opleidingen. In het afstandsonderwijs haalden de studenten - gecorrigeerd voor andere factoren - 35 procentpunt minder van hun aantal te behalen punten. Dat heeft naar verwachting te maken met het feit dat afstandsonderwijsstudenten zelf hun studietempo mogen bepalen. Ze besteden ook minder uren per week aan hun opleiding. Dit werkt ook door in het mogelijke studiesucces. Tweedejaarsstudenten in het afstandsonderwijs schatten hun kansen op het behalen van een bachelor diploma lager in dan tweedejaars in het contactonderwijs.

¹² Voor voltijdopleidingen moet het wettelijk collegegeld gevraagd worden als de student bij aanvang van het studiejaar jonger is dan 30 jaar. Een deel van de opleidingen in het experiment is ingeschreven als voltijdopleiding, een ander deel als deeltijdopleiding.

¹³ Het examengeld is een extra uitgave voor studenten in het afstandsonderwijs. Daar staat tegenover dat het lesmateriaal goedkoper is in vergelijking met het contactonderwijs.

Ook wat het oordeel over de kwaliteit van de opleiding aangaat zijn de verschillen tussen de studenten terug te voeren op het onderscheid tussen afstandsonderwijs en contactonderwijs. Zo zijn de afstandsonderwijsstudenten in experiment A meer tevreden over de studeerbaarheid, waarden ze het contact met mentor en docenten minder en zijn ze meer te spreken over het lesmateriaal. Dit zijn verschillen die bij de eerstejaars in zowel 2008 als 2009 optreden.

Wel laat de tweede meting in 2009 twee verschillen zien. Gecorrigeerd voor andere factoren (inclusief afstandsonderwijs), wordt zowel het lesmateriaal als de algehele kwaliteit van de opleiding minder gewaardeerd bij de opleidingen in de experimenten open bestel. Beide verschillen met de opleidingen buiten de experimenten zijn niet groot, ongeveer 0,2 op een schaal van 1 tot en met 5. Het is ook de vraag of de verschillen de komende jaren van de monitor overeind blijven. Zo zou een oorzaak voor de lagere waardering van het lesmateriaal kunnen zijn dat de SBRM-opleidingen in het open bestel nieuw zijn. Het lesmateriaal kan daardoor minder zijn ontwikkeld. Het tweede nieuwe verschil, betreffende de algehele waardering van de opleidingen binnen en buiten het experiment, heeft ook te maken met de SBRM-opleidingen. De waardering door de eerstejaars SBRM-studenten buiten het experiment open bestel heeft namelijk een behoorlijke sprong gemaakt, van 3,6 in 2007/2008 naar 4,0 in 2008/2009.

3.3 Wat zeggen de experimenten over het open bestel?

Voor het trekken van conclusies op basis van de enquêtes grijpt het onderzoek terug op het SGP-model. Hierbij is tevens gebruik gemaakt van de inzichten uit de instellingsinterviews die zijn gebruikt om de ervaringen onder de deelnemende instellingen te peilen.

Structuur

Bij de component structuur in het SGP-model spelen de randvoorwaarden een belangrijke rol. Zo is experiment A in de eerste ronde gedomineerd door de opleidingen van een enkele aanbieder die bovendien afstandsonderwijs verzorgt. De verwachtingen ten aanzien van dit experiment waren dat meer en een gevarieerder pakket aan opleidingen zouden inschrijven. De reden dat dit niet is gebeurd ligt bij de voorwaarden voor deelname aan het experiment. Zo geldt het wettelijk collegegeld en is selectie aan de poort niet toegestaan. Ook is in experiment A de macrodoelmatigheidstoets van toepassing. Dit heeft remmend gewerkt op de deelname aan de experimenten. Dit blijkt ook uit de reactie van de instellingen:

- De instellingen hebben vooral opleidingen voor het experiment aangemeld die van te voren al voldeden aan de voorwaarden voor deelname. Een voorbeeld is dat de opleidingen al geaccrediteerd waren. Het experiment heeft niet geleid tot de ontwikkeling van specifiek nieuwe opleidingen voor het open bestel.
- Het aantal studenten binnen een opleiding is voor de instellingen ook een wegingsfactor geweest voor aanmelding. Door de opleiding met de meeste studenten voor het experiment aan te melden is het mogelijk geweest de macrodoelmatigheid van de opleiding aan te tonen.
- In experiment B was de macrodoelmatigheidstoets niet van toepassing. Dit heeft extra toetreding uitgelokt. Instellingen hebben aangegeven experiment B als een snelle, eenvoudige manier te zien om met de SBRM-opleiding te starten: men zag hiervoor een nieuwe markt en kon er via het experiment snel op inspelen. Hierbij is door de instellingen direct de relatie

gelegd met het gedeeltelijk loslaten van de macrodoelmatigheidstoets. Dit heeft er onder meer toe geleid dat een instelling een extra vestiging heeft geopend.

Verder speelt bij de effecten van het experiment een rol dat het een tijdelijke wijziging van de bekostiging betreft. Bij een echte wijziging van de bekostiging treden mogelijk effecten op die niet in het experiment worden waargenomen, omdat een experiment inherent is met beperkingen aan de opzet. Zo brengt het karakter van het experiment met zich mee dat toelating was beperkt tot 2 rondes.

Ondanks de beperkingen in de experimentele opzet is effect op de structuur van het onderwijs zichtbaar. Een open bestel lokt nieuwe toetreding uit en vergroot de differentiatie van het aanbod. Bij de start van het experiment was de verwachting dat masteropleidingen zouden worden ingeschreven en dat het open bestel topopleidingen zou aantrekken. Deze verwachting is niet uitgekomen. Vooral het afstandsonderwijs krijgt via een open bestel de mogelijkheid om aan het bekostigd hoger onderwijs deel te nemen. Op dit moment wordt deze onderwijsvorm nauwelijks aangeboden door bekostigde instellingen. Uit de enquêtes blijkt dat dit nieuwe aanbod in een behoefte voorziet. Studenten kiezen bewust voor afstandsonderwijs omdat dit beter aansluit bij hun voorkeur voor hoger onderwijs dat in eigen tempo kan worden gevolgd. De mogelijkheid van bekostiging voor afstandsonderwijs kan vervolgens effect hebben op de interne dynamiek in het hoger onderwijs. Dit moet de gedragscomponent van het SGP-model aantonen.

Gedrag

Bij het gedragseffect zijn plussen en minnen te noteren. Bij enkele instellingen wordt actief geadverteerd met het open bestel als een onderscheidend kenmerk van de opleiding. Ook komt uit de enquêtes en interviews naar voren dat door het open bestel scherper op prijs wordt geconcurrereerd door de instellingen voor afstandsonderwijs. Hiervoor bestaat bij de deeltijdopleidingen ook wettelijk gezien een mogelijkheid. De studenten blijken gevoelig voor de prijsprikkel ook al zijn de totale kosten van het afstandsonderwijs niet lager dan het contactsonderwijs. Naast het prijsbeleid heeft het open bestel invloed op het investeringsgedrag van de instellingen voor afstandsonderwijs. Enkele instellingen hebben voor de opleiding in het experiment extra begeleiding en contactmomenten voor de studenten gerealiseerd. Daarmee wordt volgens een instelling ook een jongere doelgroep dan gebruikelijk voor afstandsonderwijs aangesproken. Ook is door één instelling geïnvesteerd in extra intake gesprekken van potentiële studenten met als doel via extra informatieverschaffing het percentage uitvallers te verlagen.

De effecten van het open bestel op de promotionele activiteiten zijn beperkt. De meeste deelnemers geven aan dat de opleidingen binnen het experiment niet anders in de markt zijn gezet dan de opleidingen daarbuiten. Over het algemeen wordt gebruik gemaakt van de reguliere wervingskanalen om de opleiding te promoten zoals open dagen en website. Wat opvalt is dat de aangewezen instellingen specifieke aandacht geven aan het experiment op hun website. Een instelling geeft aan dat ze door de bekostiging meer ruimte heeft gekregen om aan extra werving te doen.

In experiment B heeft het open bestel effect op de gepercipieerde concurrentie. Alle instellingen binnen experiment B bevestigen dat ze meer concurrentie ervaren binnen het experiment dan er buiten. Ze zijn ook van mening dat dit een gezonde vorm van concurrentie is die hen scherp houdt op het aanbieden van een opleiding die zich differentieert van anderen.

Prestatie

De gevolgen van een open bestel in de vorm van prestaties is het moeilijkste onderdeel om te evalueren. Dit heeft te maken met het feit dat de experimenten pas twee jaar lopen. Instellingen hebben enige tijd nodig om met hun gedrag in te spelen op de nieuwe structuur in hun sector. Het effect op de prestaties zal pas op langere termijn zichtbaar worden. De instellingen geven dit ook aan. Zo verwacht men bij de instellingen voor afstandsonderwijs betere studieresultaten te zien als gevolg van de intensievere begeleiding en betere intake die is gerealiseerd als gevolg van deelname aan het open bestel.

Dit kan op dit moment nog niet met harde cijfers worden gestaafd. Evenmin kan iets worden gezegd over het effect op de arbeidsmarktkansen van studenten. Die zijn pas zichtbaar na 2013. De beschikbare gegevens zeggen wel iets over de instroom van studenten die een stijgende lijn vertoont, al is het aantal studenten in specifieke opleidingen in experiment A laag. De studievoortgang laat een patroon zien dat kenmerkend is voor het onderscheid tussen afstandsonderwijs en contactonderwijs waarbij studenten in de eerste categorie minder studie-uren maken en mede daarom – gecorrigeerd voor andere factoren - 35 procentpunt minder van hun aantal te behalen punten realiseren. Over de uitval valt weinig concreets te zeggen, behalve dat de instellingen zelf aangeven dat de uitval van de huidige instroom bij alle opleidingen beperkt heeft plaatsgevonden en nauwelijks afwijkt van de opleidingen buiten het experiment. Bij de instelling met een intensievere intakeprocedure wordt een lagere uitval dan gebruikelijk gerapporteerd.

4 Hoe verder met het Open bestel?

4.1 Advies van de Commissie

Achtergrond

In 2008 heeft de Minister de Commissie Experimenten Open Bestel gevraagd een advies op te stellen over de mogelijkheden voor een opener bestel in het Nederlandse hoger onderwijs in de vorm van een aantal varianten.¹⁴ Voor dit advies is door SEO Economisch Onderzoek een rapport opgesteld, *Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs*.¹⁵ Mede op basis van dit rapport beveelt de Commissie in zijn advies aan om drie beleidsopties nader te overwegen. Dit zijn:¹⁶

1. Nader onderzoek naar de mogelijkheid om in de wetgeving van het hoger onderwijs een procedure en criteria op te nemen voor toelating tot de bekostiging van (opleidingen aan) thans niet bekostigde instellingen.
2. De mogelijkheid van een tweede leerweg voor werkenden via versterking van vraag- en aanbodzijde in het postinitieel hoger onderwijs.
3. Aanpassing van de marktordening en financiering van de masteropleidingen.

Bij dit advies waren twee overwegingen voor de Commissie van belang. In de eerste plaats is de Commissie van mening dat herziening van de marktordening in het hoger onderwijs uiteindelijk onontkoombaar is. In tweede plaats ziet de Commissie in de internationale bewegingen in het hoger onderwijs een inhoudelijk-strategisch argument om te pleiten voor meer dynamiek in ons nationale hoger onderwijsstelsel.

Waarom herziening van de marktordening uiteindelijk onontkoombaar is

De Commissie stelt in zijn advies vast dat de term open bestel de discussie over de hervorming van het hoger onderwijs op het verkeerde been zet. De praktijk is dat het hoger onderwijs in een bepaald opzicht toegankelijk is voor zowel bekostigde en niet-bekostigde aanbieders van hoger onderwijs. In Nederland kan elke aanbieder volgens een transparante procedure via de NVAO accreditatie aanvragen en verkrijgen. Met die accreditatie wordt de bevoegdheid verworven om hogeronderwijsdiploma's af te geven krachtens de WHW. In deze zin is het hoger onderwijs ook nu al toegankelijk en dus open voor alle aanbieders.

Een andere zaak is de toegang tot de bekostiging. Hiervoor stelt de wet als eis dat een instelling is opgenomen in de lijst met bekostigde instellingen in de bijlage van de WHW. De wet bevat echter geen criteria voor opname in (of verwijdering uit) deze lijst. Het is voor geaccrediteerde, niet bekostigde aanbieders praktisch onmogelijk om tot bekostiging toegelaten te worden. Vandaar dat de bestaande lijst sinds de invoering van de WHW niet meer is gewijzigd, anders dan door fusie tussen rechtsvoorgangers (uitsluitend tussen hogescholen).

¹⁴ Brief van de Minister van OCW, 28 februari 2008, kenmerk HO&S/PROG/2008/3517.

¹⁵ B. Tieben (2008), *Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs*, SEO-rapport no. 2008-86, Amsterdam.

¹⁶ Brief van de Commissie Experimenten Open Bestel, januari 2009, Tweede Kamer 2009-2010, 31 288, no. 63.

Voor deze keuze in de ordening van het bestel zullen ongetwijfeld goede redenen zijn geweest, maar de omstandigheden zijn sindsdien nogal gewijzigd. Zo staan wet- en regelgeving toe dat bekostigde instellingen onder voorwaarden postinitiële opleidingen ontwikkelen die buiten de publieke bekostiging vallen. Van deze ruimte wordt in toenemende mate gebruik gemaakt, maar omgekeerd kunnen de niet-bekostigde instellingen geen beroep doen op publieke middelen. Dit veroorzaakt scheve verhoudingen in het hoger onderwijs. Verder is van belang dat het onderscheid tussen initieel en postinitieel onderwijs vervaagt. Hierdoor ontstaat de situatie dat inhoudelijk vergelijkbare opleidingen een verschillende bekostiging kennen. Ook het mededingingsbeleid speelt een rol. Tot nu toe valt het hoger onderwijs buiten de reikwijdte van het mededingingsrecht, maar het is niet uitgesloten dat dit oordeel van de NMa wijzigt onder druk van de ontwikkelingen in het hoger onderwijs.

Dit zijn alle ontwikkelingen die voor de Commissie onderbouwen waarom herziening van de marktordening in het hoger onderwijs uiteindelijk onontkoombaar is waarbij de gescheiden wettelijke systemen voor bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs ter discussie staan.

Het Europese en mondiale perspectief

Wat betreft die inhoudelijk-strategische overwegingen wijst de Commissie op het nieuwe, Europese en mondiale, perspectief dat zich heeft ontwikkeld sinds de totstandkoming van de Bologna-verklaring en de grote verschuivingen in de mondiale verhoudingen. Er ontwikkelt zich daardoor ook in Europees en mondiaal verband een nieuwe ordening van de hogeronderwijsmarkt, compleet met de Ba-Ma structuur, een nieuwe classificatie van de instellingen, benchmarking, et cetera. Het wordt daardoor steeds relevanter om te kijken naar de positionering van de Nederlandse hogeronderwijsaanbieders in de Europese ruimte. Die ontwikkeling genereert zijn eigen dynamiek, die de grenzen van Nederland ver te buiten gaat. Het is daarom nodig om verder te kijken dan alleen de verhoudingen in het Nederlandse hoger onderwijs. De vraag is aan de orde hoe meer dynamiek in het Nederlandse hoger onderwijs de positie van ons land versterkt in de steeds competitiever wordende internationale ruimte. 'Meer muziek' in het Nederlandse hoger onderwijs moet ons dus helpen om ons economisch en sociaal sterker te maken.

Op grond van de genoemde argumenten vraagt de commissie zich sterk af of de term 'open bestel' wel zo'n bruikbare titel is om het gesprek voort te zetten over een zaak die ons allen ter harte gaat, namelijk een dynamisch hoger onderwijs dat past bij de mondiale kenniseconomie. De Commissie beveelt in zijn advies aan om op de geschetste ontwikkelingen te anticiperen en tijdig stappen te zetten naar meer dynamiek in het hoger onderwijs. De aanbevelingen van het advies zijn de mogelijkheden om de eerste stappen in de richting van dit doel te zetten.

4.2 Reactie van de Minister

In zijn reactie op het advies geeft de Minister van OCW aan zich te herkennen in het belang van de argumenten van de Commissie voor herziening van de marktordening in het hoger onderwijs.¹⁷ Ook de Minister vindt het belangrijk om regelmatig de vraag te stellen of de 'dijk'

¹⁷ Brief van de Minister van OCW, 16 september 2009, Tweede Kamer 2009-2010, 31 288, no. 63.

tussen bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs nog op de juiste plaats staat.¹⁸ Toch is het hybride zijn van het onderwijsaanbod in de hoger onderwijsmarkt voor de Minister geen aanleiding om de ordening van het stelsel te herzien. De Minister stelt dat bekostigd onderwijs en niet-bekostigd onderwijs over het algemeen verschillende werkwijzen hanteren, andere doelgroepen bedienen en aan andere regels moeten voldoen. Daar waar sprake kan zijn van problematiek op het gebied van marktverstoring, gelden volgens de Minister regels om het probleem te voorkomen.

De reactie van de Minister op de drie aanbevelingen uit het advies van de Commissie is als volgt:

- *Onderzoek naar de mogelijkheid van een wettelijk geregelde toetredingsprocedure tot de vaste lijst van de WHW:* De Minister vindt de meerwaarde van het openen van het bestel voor de kwaliteit van het onderwijs nog onvoldoende duidelijk. Hij wil eerst meer expliciet inzicht in deze meerwaarde voordat een onderzoek naar een mogelijke toetredingsprocedure kan worden gestart.
- *Een tweede leerweg voor werkenden:* Dit onderwerp staat hoog op de agenda van het kabinet. De vraag is, hoe de deelname aan postinitiële scholing kan worden vergroot. Op dit moment is er nog geen consensus hoe dit doel te bereiken. De Minister geeft aan dat de belemmeringen voor vraag en aanbod van postinitiële scholing parallel aan de experimenten open bestel verder worden onderzocht.
- *Aanpassing marktordering en financiering van de masteropleidingen.* De Minister onderschrijft de doelstellingen die de Commissie in zijn advies voor de WO-masters schetst. Hij benadrukt dat de WO-master in zijn visie geen post-initieel onderwijs is maar het eindniveau van de universitaire opleiding. Daarom moet er voorlopig bij elke wo-bacheloropleiding een doorstroommaster blijven waarvoor publieke bekostiging beschikbaar is. Ook wordt met andere instrumenten gewerkt aan de dynamiek van de masteropleiding. Zo lopen in het kader van het Sirius-programma experimenten met het stimuleren van excellentie. Er komt een aparte tranche voor masteropleidingen waarbij ook collegegelddifferentiatie mogelijk is.

4.3 De noodzaak van meer dynamiek in het hoger onderwijs

De reactie van de Minister geeft aan dat hij qua doelstellingen de visie van de Commissie voor een deel onderschrijft. De overeenstemming betreft vooral de noodzaak op periodiek te kijken naar de dijk tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs, de noodzaak van versterking van het beleid voor een leven lang leren en de noodzaak voor meer dynamiek in met name de WO-masters. Deze tussenevaluatie van de experimenten is voor de Commissie een natuurlijk moment om te onderstrepen waarom de noodzaak van meer dynamiek in het hoger onderwijs om een kritische blik vraagt op de 'dijk' in het hoger onderwijs tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs.

Experimenten

De experimenten met het open bestel zullen op termijn meer inzicht bieden in de effecten van een bekostigingswijze waarbij de thans bekostigde en niet-bekostigde instellingen onder gelijke voorwaarden een beroep kunnen doen op publieke financiering voor hoger onderwijs. Het experiment loopt nu 2 jaar; er zijn nog 6 van de in totaal 8 jaar te gaan tot 2015. Met de

¹⁸ In het rapport van SEO is de metafoor van dijk tussen bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs gebruikt om de scheiding aan te geven in de wettelijke organisatie van de bekostiging voor het publieke en private hoger onderwijs.

informatie die er op dit moment is, kunnen alleen voorzichtige conclusies over de effecten van een open bestel getrokken worden. Een eerste aanwijzing op basis van de resultaten tot nu toe is dat het open bestel nieuw aanbod van opleidingen uitlokt met als resultaat een grotere differentiatie in het aanbod. Dit aanbod sluit bovendien aan bij de vraag naar hoger onderwijs. Dit heeft te maken met de toetreding van aanbieders van afstandsonderwijs via de route van het open bestel. Dit is een type onderwijs dat op dit moment geen toegang heeft tot het bekostigde deel van het hoger onderwijs. Studenten blijken bewust voor deze onderwijsvorm te kiezen omdat het beter aansluit bij hun voorkeur voor hoger onderwijs dat in eigen tempo gevolgd kan worden.

De experimenten leren zo iets over het functioneren van het huidige bekostigingsstelsel waarin de instellingen voor afstandsonderwijs geen mogelijkheid hebben om toe te treden tot het publieke deel van de markt. Het bekostigd onderwijs dekt maar een deel van de vraag naar hoger onderwijs, zonder motivatie waarom de studenten met een voorkeur voor afstandsonderwijs alleen terecht kunnen in het particuliere deel van de markt. Ook blijkt in de experimenten dat de wijze waarop de bekostiging nu is geregeld niet helemaal aansluit op de kenmerken van het afstandsonderwijs, waarbij studenten niet op een vast moment in het jaar met hun studie beginnen, maar in feite op ieder moment van het studiejaar kunnen instromen. Als de instellingen voor afstandsonderwijs onderdeel zouden worden van het bekostigd onderwijs, zijn dit elementen die in de bekostigingsstructuur aandacht verdienen. Maar ook voor de reguliere instellingen is het zinvol om na te gaan of een systematiek met meerdere instroommomenten en verschillende vormen van onderwijsoverdracht niet beter aansluit op de huidige praktijk, waarin de vraag naar hoger onderwijs heterogener van karakter wordt.

Op het punt van de outputindicatoren gedrag en prestatie zijn de lessen van de experimenten nog gemengd. Bij het gedrag zijn plussen en minnen te noteren met als positief element de observatie dat een open bestel instellingen prikkelt om meer in onderwijskwaliteit te investeren. Ook ervaren de deelnemers aan het experiment de toegenomen concurrentiedruk die hen scherp houdt bij het aanbieden van opleidingen die zich onderscheiden van concurrerende opleidingen. Op het vlak van de prestaties biedt de tussenevaluatie de minste inzichten omdat het enige tijd duurt voordat een wijziging in gedrag zich vertaalt in meetbare prestaties.

De tussenevaluatie als zodanig biedt onvoldoende aanknopingspunten om op dit moment onomkeerbare stappen te zetten richting een stelselwijziging voor de bekostigingssystematiek voor het hele hoger onderwijs. Dit staat echter los van de conclusie dat tijdig stappen gezet moeten worden om het hoger onderwijs voor te bereiden op mogelijke wijzigingen in de bekostigingssystematiek. Zowel om inhoudelijke redenen als vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur acht de Commissie 'niets doen' niet wenselijk. De stappen die volgens het inzicht van de commissie nodig zijn, staan in het eerdere advies aan de Minister.

Toetredingsprocedure WHW

De eerste aanbeveling van de Commissie richt zich op voorbereiding van de stappen die na de eidevaluatie van de experimenten mogelijk zullen volgen. Op dit moment ontbreekt een wettelijke procedure die regelt onder welke voorwaarden instellingen kunnen toe- en uittreden tot het bekostigd hoger onderwijs. Het ontbreken van deze procedure heeft effecten in het onderwijsveld. Zo kunnen de bekostigde instellingen opleidingen aanbieden in het niet-

bekostigde deel van de markt en worden daartoe door het beleid aangemoedigd.¹⁹ Zoals de Minister in zijn brief stelt: “Buiten kijf staat dat het van belang is dat de bekostigde hoger onderwijsinstellingen hun rol oppakken in het aanbod van post-initieel onderwijs [...] Immers, niet alle opleidingen zijn aanwezig op de private markt.” Eenrichtingsverkeer over de dijk tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs heeft gevolgen voor het particuliere segment van de hogeronderwijsmarkt. De Commissie adviseert daarom vanuit bestuurlijk oogpunt om onderzoek uit te voeren naar de vormgeving van een wettelijke toe- en uittredingsprocedure tot het bekostigd stelsel, mede met het oog op de besluitvorming na afronding van de experimenten in 2015.

Tweede leerneg voor werkenden

Ook de Minister onderstreept de noodzaak om tot versterking van een leven lang leren te komen. De Commissie is met hem van mening dat meer onderzoek nodig is naar de knelpunten bij vraag en aanbod van postinitieel onderwijs, mede met het oog op de budgettaire consequenties van nieuwe overheidssubsidies op scholing. De Commissie adviseert daarom eerst de ruimte voor publiek-private arrangementen te onderzoeken. Hier bevindt zich het laaghangend fruit en kunnen verbeteringen tot stand komen met beperkte gevolgen voor het overheidsbudget. Doel is een samenwerking tot stand te brengen in ‘open netwerken’. In de netwerken laten arbeidsmarkt- en onderwijspartijen regionale en sectorale personeelsbehoeften het uitgangspunt zijn voor individuele of collectieve onderwijstrajecten. Dit zou een oplossing kunnen zijn voor de kritiek vanuit het bedrijfsleven dat de bekostigde instellingen geen aantrekkelijke partij zijn voor werkenden omdat het onderwijsaanbod onvoldoende aansluit bij de vraag uit de markt.²⁰ De bekostigde instellingen moeten daarom de handen ineen slaan met de particuliere aanbieders waar dit maatwerk vaak beter is georganiseerd.

De krachtenbundeling van publiek en privaat onderwijs kan voor nieuwe combinaties in het aanbod zorgen. Private instellingen zullen bijvoorbeeld geprikkeld worden om meer diplomagerichte trajecten aan te bieden en hiervoor accreditatie aan te vragen. De bekostigde instellingen kunnen profiteren van de meer klantgerichte aanpak van private onderwijsinstellingen en op basis hiervan een innovatiever onderwijsaanbod realiseren. De Commissie verwacht brede maatschappelijke steun voor deze benadering en vindt het vanuit bestuurlijk oogpunt wenselijk om dit momentum zo effectief mogelijk te benutten voor versterking van een leven lang leren. De financiële ondersteuning van de overheid is in eerste instantie beperkt tot het opzetten en uitrollen van deze samenwerkingsverbanden. Hierbij moet de gelijke behandeling van bekostigde en niet-bekostigde instellingen voorop staan.²¹

¹⁹ Het besteden van de rijksbijdrage aan private activiteiten zoals de ontwikkeling van niet-bekostigd onderwijs is volgens de wet toegestaan. Wel is de investering aan regels gebonden zoals de voorwaarde dat de private activiteit bijdraagt kwaliteitsverhoging, kennisoverdracht, doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs. Zie: Notitie Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs, 29 augustus 2003, Den Haag, p. 8.

²⁰ Zie: VNO-NCW en MKB-Nederland (2009), *Stelselmatig samenwerken: een agenda voor HBO en bedrijfsleven*, Den Haag, p. 13.

²¹ De discussie om dit level playing field aan een individueel scholingsbudget of een voucher te koppelen is nog volop in beweging. Zie: VNO-NCW en MKB-Nederland (2009), *Stelselmatig samenwerken: een agenda voor HBO en bedrijfsleven*, Den Haag, p. 15.

Marktordening en financiering van de masteropleidingen

Het derde scenario voor de realisering van meer dynamiek in het hoger onderwijs is een aanpassing van de marktordening op het terrein van de masteropleiding. Hier laat de noodzaak van meer dynamiek zich naar het oordeel van de Commissie sterk voelen, mede door de verschuivingen in de Europese en mondiale verhoudingen in het hoger onderwijs. Het gevolg van deze verschuivingen is een nieuwe ordening van de hogeronderwijsmarkt waar Nederlandse instellingen op moeten inspelen. Als ergens de noodzaak van een koerswijziging in het beleid in de richting van een meer dynamisch stelsel nodig is, is het bij de masteropleidingen, het segment dat zich het dichtst bij de arbeidsmarkt bevindt. Het advies van de Commissie richt zich op een aanpassing van de financieringssystematiek voor de masteropleidingen dat in staat moet zijn om meer differentiatie in het aanbod uit te lokken in combinatie met prikkels voor excellentie, nadrukkelijke aansluiting bij een maatschappelijke behoefte en hoge motivatie aan de kant van de deelnemers. Dit kan naar het oordeel van de Commissie worden gerealiseerd via een vorm van bekostiging die eerst en vooral via de deelnemers en eventueel hun werkgevers loopt.

De financiële bijdrage van de overheid wordt in dit scenario sterker vraaggeoriënteerd, maar hoeft in eerste instantie niet te resulteren in een per saldo lagere bijdrage. Wel wordt met deze wijziging een bekostigingssystematiek gecreëerd die het mogelijk maakt om indien dat gewenst is op termijn de eigen bijdrage van de onderwijsdeelnemers te verhogen. Of een verhoging van de eigen bijdrage gewenst is hangt mede af van de spanning in de ijzeren driehoek, de relatie tussen het overheidsbudget voor hoger onderwijs, de eigen bijdrage in de vorm van collegegeld en de groei van het aantal studenten. Er zit weinig rek in deze driehoek omdat de instellingen geen invloed kunnen uitoefenen op de budgettaire variabelen. Het overheidsbudget is onderdeel van de rijksbegroting en het collegegeld is wettelijk vastgesteld. Dit kan tot budgettaire spanningen bij de instellingen leiden als het overheidsbudget onvoldoende meegroeit met de studentenaantallen. Voor een deel kan deze spanning verminderd worden door bij de masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs ruimte te bieden voor vraaggestuurde bekostiging en hogere eigen bijdragen.

4.4 Tot besluit

Deze tussenevaluatie biedt geen definitieve lessen uit de experimenten open bestel, zo die er ooit te trekken zullen zijn. Dat laat het nut en de noodzaak van dit en eventueel nieuw te starten experimenten onverlet. De Commissie heeft in een eerder advies beargumenteerd dat aanpassing van de marktordening in het hoger onderwijs op den duur onontkoombaar is. Uiteindelijk betreft het hier politiek-strategische keuzen, waarvoor de eindresultaten uit de experimenten mogelijk een bescheiden onderbouwing kunnen vormen.