



Flexibel en vraaggefinancierd deeltijd hoger onderwijs

Notitie ten behoeve van de Commissie Deeltijd Hoger Onderwijs

Utrecht, Maart 2013 – Prof. dr. Eric Fischer & Drs. Ria van 't Klooster MBA



Samenvatting

De regering beoogt de deelname van werkenden aan het hoger onderwijs te versterken. Uit diverse onderzoeken en ook uit de ervaring van private opleiders blijkt dat die werkenden maatwerk, aangeboden via flexibele leerwegen wensen. Bovenal willen ze aansluiting bij hun werk en hun werkervaring. Private opleiders zijn er als geen ander op gericht om dergelijk maatwerk, dat nauw aansluit bij de beroepspraktijk, te leveren. Doordat de bekostigingsmethodiek in het hoger onderwijs niet vraaggestuurd is en de WHW is afgestemd op het jongerenonderwijs, maken werkenden onvoldoende gebruik van de opleidingscapaciteit van private opleiders. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de NRTO hebben een hoofdlijnenakkoord afgesloten met onder andere als doel het stimuleren van de deelname aan het deeltijdonderwijs, een forse uitbreiding van het aantal Ad-opleidingen en het beter gebruik maken van de private opleidingscapaciteit. De NRTO committeert zich in dit hoofdlijnenakkoord aan een landelijk dekkend, gevarieerd en toegankelijk aanbod. De NRTO ondersteunt de plannen van voormalig staatssecretaris Zijlstra voor de invoering van vraagfinanciering en ziet vraagfinanciering als een noodzakelijke stap om de deelname aan Leven Lang Leren een forse impuls te geven.

Deze notitie is een uitwerking van het hoofdlijnenakkoord en stelt drie maatregelen voor om de deelname aan deeltijdopleidingen in private hogescholen, inclusief de contractactiviteiten van bekostigde hogescholen, fors te verhogen:

1. *Definitieve invoering vraagfinanciering.* Uit onderzoek van SEO naar het effect van leervouchers in het hoger onderwijs (2012) blijkt dat door vraagfinanciering de deelname aan deeltijdopleidingen met 6 tot 11% kan stijgen (9.000 tot 17.000 meer studenten).
2. *Optimaliseren mogelijkheden flexibele leerwegen.* Door opleidingen niet meer te beoordelen langs de lijnen van studielast en andere inputfactoren maar op gerealiseerd eindniveau, is maatwerk mogelijk en worden deeltijdopleidingen aantrekkelijker voor doelgroepen als werknemers en herintredende vrouwen.
3. *Infrastructuur die met belastinggeld betaald is open stellen voor private opleiders.* Door de dure en vaak uitstekende infrastructures van hogescholen die met belastinggeld gefinancierd zijn open te stellen voor private opleiders zullen deze meer dure, technische opleidingen voor tekortsectoren aanbieden en wordt deze infrastructuur beter benut en kunnen hogescholen een tegemoetkoming krijgen in de kosten van deze infrastructuur.

Met de invoering van vraagfinanciering wordt een belangrijke stap gezet naar een gelijk speelveld tussen het bekostigd en het privaat onderwijs. Publieke en private geldstromen moeten daarnaast strikt gescheiden zijn. De NRTO gaat er vanuit dat de Inspectie hierop toeziet.

Inleiding

Voor een land als Nederland, dat zijn welvaart voor een groot deel te danken heeft aan de export, is Leven Lang Leren een noodzaak wil het kunnen blijven concurreren met lage lonen landen en wil het flexibel kunnen blijven reageren op alle wijzigingen in de wereldeconomie. De mogelijkheid om flexibel te kunnen reageren op deze economische wijzigingen betekent dat werknemers bereid moeten zijn om zich om, her en bij te scholen, daartoe door werkgevers in de gelegenheid gesteld. Daarnaast is er een grote groep herintreders en zijn er groepen die in het kader van hun (re)integratie moeten worden om-, her- en bijgeschoold om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Het is van groot belang dat deze Leven Lang Leren noodzaak zeer breed in de Nederlandse samenleving wordt gevoeld. Opeenvolgende kabinetten, politici, werkgevers- en werknemersorganisaties, de SER en opleidingsinstellingen zelf hebben hier nadrukkelijk blijk van gegeven en de huidige minister van OCW geeft hier in haar brief d.d. 3 december 2012 ook blijk van.

Bij het opleiden van de bovengenoemde groepen gaat het om de kwaliteit van diploma's en het gerealiseerd eindniveau. Aan het eind van de opleiding moet het voor werkgevers – overheid, semi-overheid en private sector – volstrekt duidelijk zijn wat een diploma waard is en wat de diplomabezitter moet kennen en kunnen. De manier waarop een deelnemer tot dit eindniveau is gekomen, is van een andere orde. Opleidingsvormen die uitstekend werken voor jongeren die nog weinig discipline hebben, een andere studiemotivatie hebben en overdag opleidingen volgen sluiten niet goed aan bij de wensen en mogelijkheden van volwassenen. Deze wensen maatwerk, aangeboden via flexibele leerwegen, in avonden en weekenden of via e-learning . Bovenal willen ze aansluiting bij hun werk en hun werkervaring (zie onder andere ResearchNed, 2012 en SER, 2012).

De NRTO is van mening dat onderwijs voor volwassenen, en dus ook deeltijdonderwijs, een zaak is voor werkgevers en werknemers. Dit kan ook want de markt voor dit zogenaamde post-initieel onderwijs functioneert goed en overheidsingrijpen is niet nodig, zo bleek uit het rapport 'Vouchers voor Vaardigheden' (SEO, 2010). De twee belangrijkste taken van de overheid in het onderwijs aan volwassenen zijn volgens SEO het stellen en handhaven van kwaliteitseisen en het voorkomen van concurrentievervalsing door publiek bekostigde instellingen die post-initieel onderwijs aanbieden. Er is volgens dit rapport geen enkele reden voor de overheid om deelname aan post-initieel onderwijs via de aanbodzijde – dus via bekostiging van aanbieders – te stimuleren. Het rapport van SEO pleit er dan ook voor – in geval er al sprake is van marktfalen – niet de aanbieder maar de vrager te financieren ofwel de werknemer of werkgever. Dit kan deelnemers wel extra stimuleren tot het volgen van een opleiding. De deelnemer kan met vraagfinanciering zelf uitmaken welke opleiding of

welk onderwijs het beste aansluit bij de wensen en eisen die de arbeidsmarkt stelt. Dit kan bijvoorbeeld door leerrechten of scholingsvouchers.

Deze notitie toont eerst met cijfers aan hoe omvangrijk de markt van private opleiders is. Vervolgens beschrijft ze na een analyse van de huidige situatie hoe de overheid door ruimte voor flexibele leerwegen en vraagfinanciering de deelname aan deeltijdonderwijs kan vergroten.

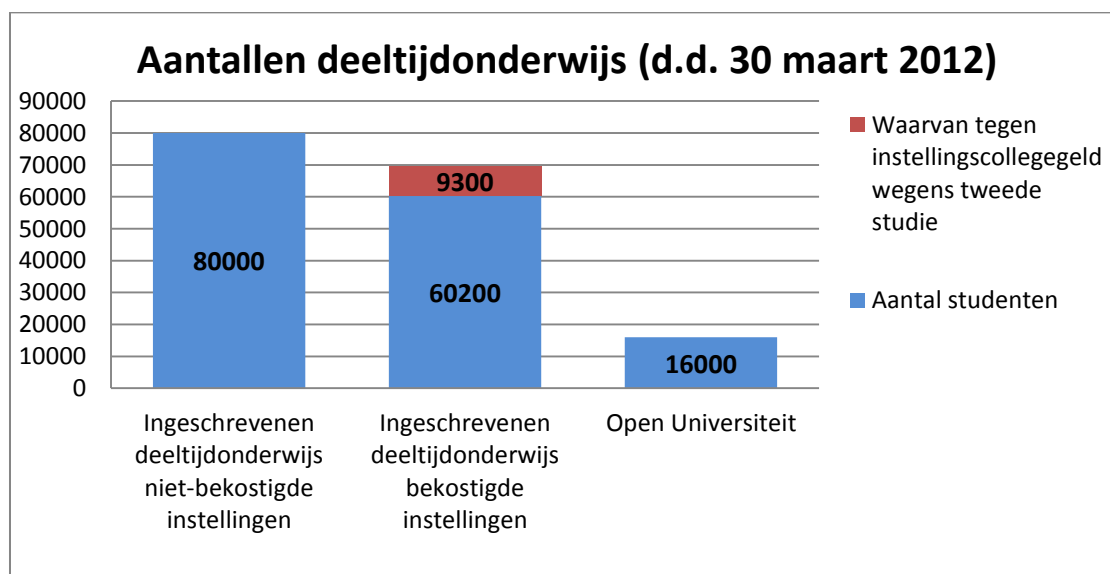
Facts en figures private opleiders

Als geen ander zijn niet-bekostigde opleiders in staat opleidingen aan te bieden die in plaats, tijd en vorm aansluiten bij de wensen van de klant. Het CBS becijferde in 2008 dat het niet-bekostigde onderwijs sneller groeide dan het gesubsidieerde onderwijs. In tien jaar tijd waren de uitgaven verdubbeld.

Samengevat kunnen we voor de hele niet-bekostigde sector het volgende stellen:

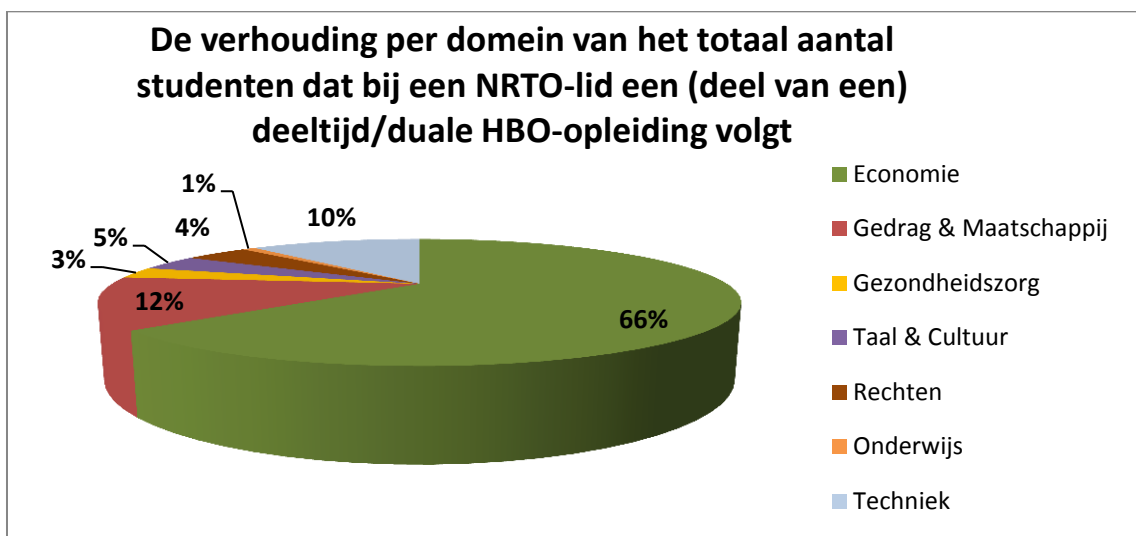
Private opleiders zorgen voor 85% van de scholing van volwassenen (SER, 2012). Het gaat jaarlijks om 1,3 miljoen mensen; in totaliteit gaat er in deze sector circa €3,2 miljard om (SEO, 2012). Het merendeel (79%) van de mensen die een private opleiding volgen is ouder dan 25 jaar en volgt een opleiding die direct werk-gerelateerd is.

Kijken we specifiek naar het deeltijdonderwijs, bekostigd en niet-bekostigd, dan is het beeld als volgt (zie brief staatssecretaris Zijlstra d.d.30 maart 2012):



¹ Ingeschreven deeltijdonderwijs niet-bekostigde instellingen is gebaseerd op een inschatting; exacte cijfers zijn niet bekend.

Uit cijfers blijkt dat in het bekostigd onderwijs de nieuwe instroom in het deeltijd HBO fors is gedaald, van 17.000 studenten in 2001 naar 9000 in 2011 (ResearchNed, 2012). In het universitair onderwijs is de nieuwe instroom in het deeltijdonderwijs gezakt van 2000 studenten in 2000 naar 900 in 2010. Van het niet-bekostigd deeltijdonderwijs zijn geen cijfers bekend anders dan dat deze bij de NRTO-leden de laatste twee jaar stabiel zijn gebleven, ondanks de economische crisis. Er zijn in Nederland 78 niet-bekostigde/aangewezen hoger onderwijsinstellingen, 37 van hen zijn lid van de NRTO². De leden aangesloten bij de NRTO leiden ruim 55.000 studenten op van de eerder genoemde 80.000 die naar schatting zijn ingeschreven bij alle niet-bekostigde deeltijdopleidingen. Verdeeld over de sectoren zag dit er in het voorjaar van 2012 als volgt uit:³



Sinds 2012 is het aantal Associate degree-opleidingen in deeltijd fors uitgebreid met ook opleidingen in sectoren waar private opleiders van oudsher niet zo actief in waren en hebben private hogescholen ook hun aanbod Bachelors in de domeinen Techniek, Zorg en Onderwijs verder uitgebreid.

De werkwijze van private opleiders: flexibele leerwegen en maatwerk

Dat het niet-bekostigd onderwijs een dergelijke majeure rol speelt, is, zoals hierboven reeds gesteld, omdat zij het gewenste maatwerk kan bieden op tijden die zowel werkgevers en werknemers willen. De hoofdconclusie in het onderzoek van ResearchNed naar deeltijd hoger onderwijs (2012) is dat de behoefte van zowel werkgevers als werknemers aan flexibiliteit en maatwerk de afgelopen jaren alleen maar is toegenomen en verwachtingen op een steeds hoger niveau komen te liggen. In het

² Alleen instellingen die de Algemene Voorwaarden van de NRTO hanteren en de Gedragscode onderschrijven zijn lid. Deze leden zijn dan automatisch aangesloten bij de Stichting Geschillencommissie consumentenzaken.

³ Cijfers gebaseerd op opgave NRTO leden.

HBO maar ook in het MBO is de wetgeving op dit moment echter vooral toegesneden op jongeren, en wordt er vanuit gegaan dat iedereen op dezelfde manier, met dezelfde studielast op dezelfde plaats met een docent voor de klas onderwijs volgt. Dit werkt belemmerend voor de private opleiders, maar vooral voor de studenten die zij bedienen, zoals ook uit het rapport van ResearchNed blijkt. Voormalig staatssecretaris Zijlstra concludeert niet voor niets in zijn deeltijdbrief (maart 2012) dat enerzijds meer ruimte voor flexibele leerwegen nodig is, anderzijds dat de ruimte die er al is voor flexibiliteit en flexibilisering onvoldoende door bekostigde deeltijdopleiders wordt benut.

Daar waar private opleiders die ruimte wél benutten worden zij echter hierin beperkt. In een recent, risicogericht en niet representatief Inspectieonderzoek naar verkorte trajecten doet de Inspectie vergaande uitspraken over de berekening van studielast. In haar beleidsreactie op dit rapport (december 2012) geeft de minister aan dat in de wet geen concrete methode staat om de studielast te berekenen maar dat zij wil onderzoeken of en, zo ja, hoe de normering van studielast preciezer kan worden vastgesteld. De NRTO is met de Inspectie, de minister en de overige koepels van mening dat er geen enkele twijfel mag bestaan over de waarde van HBO diploma's en het gerealiseerde eindniveau, maar is van mening dat studielastnormen daarbij niet passen. Zij wordt hierin ondersteund door VNO-NCW/MKB Nederland die in een brief eind december 2012 de minister ook vraagt om wet en regelgeving waarbij niet de studielast bepalend is maar het gerealiseerde eindniveau. Dat is ook logisch gezien de eerder genoemde leervoorkeuren van volwassenen maar ook door vele andere rapporten die erop wijzen dat juist volwassenen maatwerk en flexibele leerwegen willen en niet uit de weg kunnen met regels die op adolescenten toegesneden zijn. Als studielast bepalend is zal ook in het niet-bekostigde onderwijs de deelname van volwassenen aan deeltijdonderwijs fors terug lopen. De door de SER (2012) en de bewindspersonen bepleitte maatwerktrajecten worden onmogelijk gemaakt. Ook zou dit in strijd zijn met de aanbevelingen die onder andere zijn gedaan in het Masterplan Bèta en Technologie (2012) waarin wordt aangegeven dat het technisch onderwijs op alle niveaus flexibeler moet werken om te voldoen aan de groeiende vraag naar scholing in de topsectoren. Zoals aangegeven: privaat onderwijs is door haar werkwijze hier als geen ander toe in staat en heeft in haar hoofdlijnenakkoord in 2012 en recent ook nog in haar bijdrage aan het Techniekpact aangegeven hierin haar verantwoordelijkheid te willen nemen.

Ongelijk speelveld bekostigd en niet-bekostigd deeltijdonderwijs

Er is, zoals SEO in haar rapport 'Vouchers voor Vaardigheden' (2010) constateert, sprake van een ongelijk speelveld. De overheid vergroot volgens haar dit ongelijke speelveld doordat de publieke gelden van bekostigde instellingen voor het niet-initieel onderwijs gebruikt worden voor private

activiteiten in het post-initieel onderwijs. Om dit in goede banen te lijnen zijn in 2003 en 2004 de notities 'Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs' en 'Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie' en een aanvulling daarop geschreven. Daarin is het volgende vastgelegd:

- de uitvoering van marktactiviteiten door bekostigde instellingen mag niet ten koste gaan van de (kwaliteit van de) initiële, primaire taken van de instellingen voor hoger onderwijs;
- de uitvoering van marktactiviteiten moet aansluiten bij die primaire taken van de instellingen, waardoor synergie mogelijk is;
- de werkelijke kosten die samenhangen met het uitvoeren van de contractactiviteit moeten in rekening worden gebracht bij de opdrachtgever.

Maar ondanks de mooie namen van de notities kwam die helderheid er niet, constateert SEO. Zij wijst in een artikel in ESB (2010) ook op – andere – subtielere vormen van kruissubsidiering zoals docenten die in het initiële onderwijs werken tegen een gereduceerd tarief en materiaalkosten, huisvestingskosten en andere vaste kosten die niet worden doorgerekend in de tarieven van het post-initiële onderwijs. Ook de SER wijst erop dat bekostigde instellingen zich te houden hebben aan de Notities 'Helderheid'. Zij merkt op dat "niet van alle instellingen de administratie zodanig is dat de inkomsten uit en deelname aan contractonderwijs eenvoudig te traceren zijn, wat volgens de voorschriften wel zou moeten" (SER, 2012). De raad dringt er dan ook op aan dat de instellingen waar dit niet op orde is, hun financiële verantwoording verbeteren en dat de overheid toeziet op de naleving van de voorschriften.

De vorig jaar ingevoerde wet Markt en Overheid die aan de Mededingingswet gedragsregels toevoegt wat betreft gescheiden boekhoudingen biedt hierbij ook geen uitkomst omdat de bekostigde onderwijsinstellingen hier buiten vallen. Des te zorgelijker is dat de Algemene Rekenkamer in 2012 in een uiterst kritisch rapport constateert dat interne en externe toezichthouders geen prioriteit geven aan de controle op de uitvoering van private activiteiten en zeer kritisch is over onder andere de Inspectie van het Onderwijs op dit punt⁴. Met ingang van eind 2012 houdt de Inspectie toezicht op private activiteiten van onderwijsinstellingen in het bekostigde primair en voortgezet onderwijs, in het middelbaar beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs. Zij heeft inventariserende veldonderzoeken aangekondigd voor 2013 en 2014 en er is een meldpunt

⁴ 'Publieke organisaties en private activiteiten: Achtergrondstudie', Algemene Rekenkamer, 2012

waar niet-bekostigde instellingen klachten over vermeend oneigenlijk gebruik van publiek geld voor private activiteiten kunnen melden.

Hoofdlijnenakkoord NRTO-OCW 2012-2016: stimuleren deeltijdonderwijs aan volwassenen

Het privaat onderwijs pleit al langer voor meer ruimte voor flexibele leerwegen en een gelijk speelveld met het bekostigd deeltijdonderwijs. Uniek voor de sector is het hoofdlijnenakkoord dat de NRTO in 2012 namens haar leden in het hoger onderwijs heeft afgesloten met het ministerie van OCW. In dit akkoord erkent het ministerie de specifieke kracht en positie van het privaat onderwijs als het gaat om het opleiden van volwassenen en geeft zij aan dat zij meer dan in het verleden gebruik wil maken van de opleidings- en trainingscapaciteit van het niet-bekostigde onderwijs. De NRTO geeft van haar kant aan dat ze een grote bijdrage wil leveren aan het opleiden van volwassenen en zich wil committeren aan een verbreding van het aanbod en het realiseren van een toegankelijk aanbod en kwalitatief aanbod tegen een concurrerende prijs. De leden van de NRTO committeren zich ook aan een actieve bijdrage aan de totstandkoming van een landelijk dekkend, naar regio's en sectoren gespreid en naar aanbiedingsvorm gevarieerd aanbod van deeltijd hoger onderwijs aan werkenden op voorwaarde dat er sprake is van een gelijkwaardig speelveld en open concurrentie met andere aanbieders. Dit laatste is alleen het geval als de overheid stopt met het bekostigen van de aanbieders van deeltijdonderwijs. Niet-bekostigde aanbieders ondervinden – zoals hierboven ook gesteld – oneerlijke concurrentie doordat belastinggeld wordt aangewend om capaciteit in het bekostigd onderwijs op te bouwen. Gevolg is dat de reeds aanwezige capaciteit in de niet-bekostigde sector door concurrentie met overheidsmiddelen wordt verdrongen.

In het hoofdlijnenakkoord wordt tevens herbevestigd dat het macrodoelmatigheidsbeleid bepaalt dat bij de beoordeling van aanvragen voor nieuwe, bekostigde opleidingen rekening moet worden gehouden met het bestaande aanbod, zowel het bekostigde als het niet-bekostigde aanbod. Deze lijn is nog verbijzonderd naar de Associate degreeprogramma's. De leden van de NRTO committeren zich aan een forse uitbreiding van het aantal Ad's naar 50 Ad's in 2020. Op beide punten zijn beide partijen hun afspraken nagekomen. De beleidsregel macrodoelmatigheid is in 2012 aangescherpt en sinds het afgesloten hoofdlijnenakkoord hebben de leden van de NRTO hun aanbod Ad's uitgebreid van 6 naar 48 opleidingen waarbij de doelstelling op dit punt al lang voor 2020 nagenoeg is bereikt.

De uitvoering van het hoofdlijnenakkoord ligt na een jaar goed op schema:

- De NRTO heeft haar afspraken voortvarend omgezet in acties en resultaten wat betreft onder andere het aanbieden van Ad's en de uitvoering van een actieplan kwaliteit;

- Het ministerie van OCW heeft haar afspraken voortvarend omgezet in een plan voor de invoering van vraagfinanciering in 2017 en meer mogelijkheden voor het aanbieden van flexibele leerwegen.

Samengevat:

De NRTO heeft zich in haar hoofdlijnenakkoord gecommitteerd aan een landelijk dekkend aanbod in 2016 op voorwaarde dat er sprake is van een volledig gelijk speelveld met het bekostigd onderwijs. Door de stopzetting van de bekostiging van het deeltijdonderwijs en strikt toezicht op de naleving van de afspraken in de nota 'Helderheid' door de Inspectie van het Onderwijs kan er een einde komen aan het ongelijk speelveld tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs.

Toekomstscenario: flexibel en vraaggefinancierd deeltijd hoger onderwijs

Om de deelname aan deeltijd hoger onderwijs te stimuleren zijn de volgende maatregelen nodig:

1. *Definitieve invoering vraagfinanciering.* Uit onderzoek van SEO naar het effect van leervouchers in het hoger onderwijs kan de deelname aan deeltijdopleidingen met 9.000 tot 17.000 studenten stijgen, ofwel 6 tot 11% stijgen (SEO, 2012). Voor een toelichting hierop zie bijlage 1. Aanvullende maatregelen om deeltijdonderwijs financieel aantrekkelijk te maken zijn collegegeldkrediet voor de deelnemer (zie ook advies SER, 2012) en fiscale voordelen voor zowel werkgever als werknemer. Het op korte termijn starten van experimenten met vouchers in het deeltijd HBO om zo een eerste stap te zetten naar vraagfinanciering is daarbij van groot belang. Dit zal niet alleen de vraag stimuleren zoals beschreven in het SEO-rapport 'Vraagimpuls voor de scholingsdeelname' maar zal ook een impuls geven aan het aanbod omdat het instellingen de mogelijkheid geeft versneld te investeren in hun aanbod. Essentieel hierbij is dat de experimenten in de context van een gelijk speelveld plaatsvinden.
2. *Optimaliseren mogelijkheden flexibele leerwegen.* Door opleidingen niet meer te beoordelen langs de lijnen van studielast en andere inputfactoren maar op gerealiseerd eindniveau, is maatwerk mogelijk en worden deeltijdopleidingen aantrekkelijker voor doelgroepen als werknemers en herintredende vrouwen. Naar aanleiding van het recente Inspectierapport dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt tussen de NRTO en het ministerie van OCW, zoals ook voorgesteld in de beleidsreactie op dit Inspectierapport. Gezien het vervolgonderzoek dat door de Inspectie is aangekondigd dient dit uiterlijk zomer 2013 het geval te zijn.
3. *Infrastructuur die met belastinggeld betaald is open stellen voor private opleiders.* Door de dure en vaak uitstekende infrastructures van hogescholen die met belastinggeld gefinancierd zijn open te stellen voor private opleiders zullen deze meer dure, technische opleidingen voor

tekortsectoren aanbieden en wordt deze infrastructuur beter benut en kunnen hogescholen een tegemoetkoming krijgen in de kosten van deze infrastructuur.

Onderzoeken waarnaar wordt verwezen:

'Beleidsreactie op Inspectierapporten flexibel onderwijs Level Lang Leren', Ministerie van OCW/Minister Bussemaker, 3 december 2012

'Concurrentieproblemen onderwijsmarkt ten koste van de kenniseconomie', ESB, oktober 2010

'Hoofdlijnenakkoord NRTO-OCW', 2012

'Kamerbrief over toekomstbestendigheid van het deeltijdonderwijs', Ministerie van OCW/Staatssecretaris Zijlstra, 30 maart 2012

'Kenmerken, wensen en behoeften deeltijd hoger onderwijs', ResearchNed, maart 2012

'Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen', SEO Economisch Onderzoek, januari 2012

'Naar 4 op de 10, meer technologietalent voor Nederland: Masterplan Bèta en Technologie', februari 2012

'Notitie: Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs', Ministerie van OCW, augustus 2003

'Notitie Helderheid bekostiging beroepsonderwijs en volwasseneneducatie', Ministerie van OCW, september 2004

'Particulier onderwijs groeit sneller dan gesubsidieerd onderwijs', CBS, september 2008

'Publieke organisaties en private activiteiten: achtergrondstudie', Algemene Rekenkamer, 2012

'Vouchers voor vaardigheden: over de rol van de overheid op de markt voor post-initieel onderwijs', SEO Economisch Onderzoek, september 2010

'Vraagimpuls voor scholingsdeelname', SEO Economisch Onderzoek, februari 2012

'Werk maken van scholing, advies over de post-initiële scholingsmarkt', SER, april 2012