

Bijlage bij het Kabinetstandpunt over een open bestel in het hoger onderwijs en de bve-sector

Paragraaf 1. Voorwaarden voor een gelijk speelveld

In met name het IBO-rapport en het CPB-onderzoeksdocument wordt uitvoerig ingegaan op de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om aanbieders van onderwijs een gelijk speelveld te bieden. Tevens worden twee elementen genoemd in (beide) rapporten die een optioneel karakter hebben. Deze worden niet als noodzakelijke voorwaarden voor invoering van een open bestel beschouwd. Op de voorwaarden voor een open bestel in de bve-sector wordt niet apart ingegaan in deze bijlage. Op de hoofdpunten is in de brief een reactie gegeven.

Hoger onderwijs

Collegegelddifferentiatie en selectie zijn volgens de IBO-werkgroep optionele elementen die het voor nieuwe toetreders aantrekkelijker kunnen maken om toe te treden tot een open bestel.

Aan de Kamer is een wetsvoorstel aangeboden dat experimenten met collegegelddifferentiatie en selectie mogelijk maakt bij opleidingen met een evident erkende meerwaarde. Op basis hiervan kunnen in september 2005 een aantal experimenten met collegegelddifferentiatie en selectie starten.

Bekostiging en afbakening onderwijsmarkt

Volgens de IBO-werkgroep is een belangrijke voorwaarde voor invoering van een open bestel dat sprake is van een studentvolgende financiering. In het hoger onderwijs zal in de toekomst¹ met de invoering van een nieuw bekostigingssysteem sprake zijn van een studentvolgend systeem. Het nieuwe systeem is een leerrechtensysteem. Wel kent het een instellingsgebonden onderwijsopslag. Het nieuwe bekostigingssysteem kent ook een afbakening van de groepen studenten die voor publieke bekostiging in aanmerking komen.

Er zijn twee elementen in het bekostigingssysteem, namelijk een vaste voet en een verdragingselement, die mogelijk een drempel kunnen opwerpen voor nieuwe toetreders. Een instelling die een vaste voet in de bekostiging heeft kan relatief goedkoper nieuwe opleidingen starten dan een instelling die zo'n bekostigingselement niet ontvangt. Het huidige wo-bekostigingsmodel kent een vaste voet. Het nieuwe bekostigingsmodel voor het hoger onderwijs dat in 2006 ingevoerd wordt, kent een dynamische onderwijsopslag. Deze opslag is allereerst bedoeld om als vereveningsmechanisme te dienen in de eerste jaren nadat het nieuwe bekostigingsmodel is geïntroduceerd. Zo wordt voorkomen dat instellingen te leiden hebben onder financiële discontinuïteit. De onderwijsopslag kan beleidsinhoudelijk gezien worden als een instrument om een studentonafhankelijke onderwijs capaciteit te garanderen vanuit de bestelverantwoordelijkheid van de overheid met een bijzonder belang voor opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde die zouden verdwijnen indien alleen sprake is van studentgebonden financiering. Tevens kan de opslag van belang zijn in verband met de aanwezigheid van niet-studentgebonden dure onderwijsvoorzieningen, zoals collecties en werkplaatsen. Onderzocht zal

¹ Zie de beleidsbrief "Meer flexibiliteit, meer keuzevrijheid, meer kwaliteit: Financiering in het hoger onderwijs" van 29 oktober 2004.

worden of het noodzakelijk is dat er ook op termijn een (dynamische) onderwijsopslag in de bekostiging nodig is.

De vertragingfactor leidt ertoe dat met een vertraging van twee jaar bekostiging plaatsvindt. Er vindt al overleg plaats met VSNU en HBO-raad over een methode om tot een verkorting van deze periode te komen. In een open-bestel situatie is een verdere aanpassing gewenst.

Accreditatie

De basiskwaliteit in het hoger onderwijs is gegarandeerd door invoering van een wettelijk systeem van accreditatie. Accreditatie is een noodzakelijke voorwaarde voor bekostiging van een opleiding. Indien nodig in het kader van een experiment zal nagegaan worden of nog niet geaccrediteerd aanbod, aan een versnelde accreditatieprocedure kan worden onderworpen, waarbij het opleidingsniveau het aangrijpingspunt zal zijn.

Transparante Informatie

Naast de private partijen (instellingen, intermediairs) die informatie over het beschikbare aanbod en de kwaliteit van de opleidingen verschaffen, is het de verantwoordelijkheid van de overheid te waarborgen dat betrouwbare informatie beschikbaar is.

Er bestaat een door de overheid gefinancierd studiekeuzeinformatiesysteem. Daarnaast is er de publicatie 'Kennis in kaart', die kengetallen bevat over de verschillende instellingen onder andere ten aanzien van het studierendement. Over de wijze waarop beide systemen kunnen worden uitgebreid met informatie over niet-bekostigde instellingen, vindt overleg met Paepon plaats.

Waarborgen van een pluriform aanbod

Het is van belang dat een voldoende breed aanbod aan opleidingen bestaat en dat dit reageert op behoeftes van studenten en de arbeidsmarkt. Het aanbod wordt getoetst op doelmatigheid. De Onderwijsraad is van mening dat een dergelijke toets moet blijven bestaan in een (meer) open bestel. In het IBO-advies en CPB-rapport wordt gesteld dat dit in een open bestel niet meer wenselijk en nodig is.

Indien opleidingen met maatschappelijke meerwaarde dreigen te verdwijnen is er volgens alle drie de rapporten wel een taak voor de overheid om deze opleidingen in stand te houden.

Waarborgen van de toegankelijkheid

De toegang tot het bekostigde bestel moet voor alle studenten gewaarborgd worden. Naast formele beperkingen in de zin van selectie gaat het daarbij ook om financiële en (fysieke) beperkingen.

Bekostigde instellingen zullen iedereen die aan de toelatingseisen voldoet, moeten accepteren. Uitzondering hierop vormen de opleidingen die meedoen aan de experimenten voor selectie. Dit betreft echter alleen opleidingen met evident erkende meerwaarde.

De financiële toegankelijkheid kan in het open bestel gewaarborgd worden door het collegegeld wettelijk te blijven vast stellen. Door de aangekondigde wijziging van de studiefinanciering in combinatie met een gunstiger leenstelsel zal ook bij collegegelddifferentiatie de toegankelijkheid worden gewaarborgd.

Geconstateerd kan worden dat hbo-studenten veelal binnen de eigen regio willen blijven studeren. Er mag in het hoger onderwijs echter wel een zekere mobiliteit van studenten verwacht worden.

Mededingingstoezicht

In een open bestel is, zoals ook in andere sectoren, een vorm van mededingingstoezicht nodig. De invulling hiervan hangt af van de keuzes ten aanzien van een open bestel. Ook bij de uitwerking van experimenten zal aan dit aspect aandacht moeten worden besteed. Het CPB merkt in zijn rapport op dat toezicht nodig is teneinde misbruik van marktmacht en monopolievorming te voorkomen. Ook stelt het CPB voor om voorgenomen fusies te toetsen op mededingingseffecten.

Verantwoording afleggen

Hierbij gaat het zowel om de beheersmatige verantwoording als om de beleidsmatige verantwoording. Zoals ook in het IBO-rapport wordt geconstateerd zullen alle aanbieders van bekostigde opleidingen moeten voldoen aan dezelfde voorwaarden ten aanzien van verantwoording over de besteding van de middelen via een jaarrekening. In welke mate in het jaarverslag of anderszins ook meer beleidsmatige zaken moeten worden gemeld is punt van nadere afweging.

Paragraaf 2. Effecten op: kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid

Zowel het OR-advies, het CPB-rapport² als het IBO-rapport gaan in op de mogelijke effecten van een open bestel op de kwaliteit, de toegankelijkheid en de doelmatigheid van het onderwijs. Beschreven worden vooral effecten die theoretisch gezien verwacht mogen worden. Empirisch onderzoek naar de effecten van een open bestel is nauwelijks beschikbaar. Het heeft bovendien, voor zover afkomstig uit het buitenland, vooral betrekking op het primair en voortgezet onderwijs. De IBO-werkgroep, het CPB en de Onderwijsraad hebben bij de beschrijving van mogelijke effecten wel gebruik gemaakt van onderzoek naar de verschillen tussen het niet-bekostigde en bekostigde onderwijs. Hierna volgt een beschrijving van de mogelijke effecten van een open bestel die in de rapporten genoemd worden.

Kwaliteit

In een open bestel kunnen als gevolg van de grotere concurrentie tussen aanbieders meer keuzemogelijkheden ontstaan voor studenten. Te verwachten is namelijk dat er meer differentiatie van het aanbod zal ontstaan. Hetzelfde geldt voor meer maatwerk, een betere aansluiting bij de wensen van de student en de arbeidsmarkt en meer aanbod toegespitst op de behoeftes van specifieke doelgroepen. Wat hiermee samenhangt is dat in een open bestel de prikkels voor innovatie van het onderwijs mogelijk sterker zijn dan in een gesloten bestel.

Zowel de Onderwijsraad als het IBO-rapport wijzen erop dat een open bestel ook kan leiden tot meer topkwaliteit in het onderwijsaanbod. Volgens de Onderwijsraad is de kans hierop vooral aanwezig als het accreditatiesysteem kwaliteitsverschillen zichtbaar gaat maken en hoge kwaliteit zich bovendien gaat vertalen in meer bekostiging. Het IBO-rapport gaat ervan uit dat als instellingen de mogelijkheid

² CPB (2004), *Een Open Bestel in BVE, HBO en WO*, te verschijnen november 2004

krijgen om studenten te selecteren en te differentiëren in het collegegeld, de grootste kans bestaat op topkwaliteit in een open bestel.

De drie rapporten noemen ook mogelijke nadelige effecten van een open bestel op het punt van kwaliteit. De toenemende concurrentie kan tot gevolg hebben dat er minder aandacht is bij instellingen voor zaken die bij de accreditatie of de bekostigingstoekenning niet of nauwelijks meetellen. Denkbaar is dat ook minder aandacht wordt besteed aan onderwijsdoelstellingen die door studenten over het algemeen niet worden meegewogen bij de keuze 'waar ga ik studeren'. Het gaat dan om moeilijk waarneembare doelstellingen als zelfvertrouwen, motivatie voor vervolgoopleidingen, sommige sociale vaardigheden en maatschappelijke voorkeuren. Tegelijkertijd bestaat overigens de kans dat een aantal instellingen zich juist op deze aspecten zal gaan profileren. Het IBO-rapport werpt bovendien de vraag op of het huidige bestel deze aspecten van onderwijskwaliteit beter waarborgt. In aansluiting op het CPB wijst het IBO-rapport daarnaast op de mogelijkheid om de bedoelde onderwijsdoelstellingen expliciet op te nemen in de accreditatie. De onderwijsinspectie zou een rol kunnen vervullen in het beter waarneembaar maken voor studenten van de prestaties van instellingen op genoemde onderwijsdoelstellingen.

Toegankelijkheid

Uit onderzoek dat in opdracht van de Onderwijsraad is uitgevoerd, blijkt dat de niet-bekostigde instellingen sterker zijn in het aanboren van nieuwe deelnemersmarkten dan de bekostigde. Een open bestel kan daarmee de kans vergroten dat nieuwe groepen studenten worden geworven, wat gelet op het streven naar een hogere onderwijsparticipatie wenselijk is. Ook de veronderstelde grotere variëteit in het aanbod in een open bestel en de toegenomen hoeveelheid onderwijs-op-maat, vergroten in theorie de toegankelijkheid van het onderwijs voor doelgroepen die nu ondervertegenwoordigd zijn.

Een open bestel kan ervoor zorgen dat de doelgroepen van het huidige bekostigde en niet-bekostigde onderwijs meer zicht krijgen op beide typen aanbod. Ook dat is een mogelijk positief effect van een open bestel. Het kan immers leren bevorderen. Een deel van het van oudsher private aanbod, kan in een open bestel bovendien bekostigd worden. Ook dat vergroot de toegankelijkheid van dat aanbod en kan de totale instroom van studenten in het onderwijs verhogen.

Een belangrijke aarzeling bij het denken over een open bestel zit in het risico op 'cherry picking'. Met 'cherry picking' wordt bedoeld op de situatie dat instellingen zich vooral richten op de meest rendabele opleidingen. Consequentie daarvan kan zijn dat opleidingen die weinig studenten trekken of (anderszins) duur zijn minder worden aangeboden dan maatschappelijk gewenst is.

Het IBO-rapport ziet collegegelddifferentiatie als een belangrijk instrument om cherry picking te voorkomen. Als instellingen zelf de collegegelden kunnen vaststellen, kunnen zij de extra kosten van dure opleidingen doorberekenen aan de student. Een alternatief is om de bekostiging aan te laten sluiten bij de verschillen in kostprijzen van opleidingen. Wel wijst het IBO op de uitvoeringskosten die hieraan verbonden kunnen zijn. Het IBO en ook de Onderwijsraad wijzen daarnaast op de mogelijkheid om extra overheidsbekostiging beschikbaar te stellen voor niet-rendabele opleidingen

met maatschappelijke meerwaarde. Ook op die manier kan worden bevorderd dat het totale onderwijsaanbod aansluit bij de maatschappelijke behoefte.

De toegankelijkheid in geografisch opzicht vraagt om aandacht in een open bestel. Denkbaar is dat aanbieders zich vooral zullen vestigen in dichtbevolkte gebieden.

Doelmatigheid

Hiervoor is gewezen op het mogelijke positieve effect van een open bestel op de kwaliteit van het onderwijs. Dit effect wordt verondersteld bij een gelijkblijvend macrobudget. Meer kwaliteit voor hetzelfde budget is dus een mogelijk effect van een open bestel.

Meer concurrentie en meer onderwijs-op-maat kunnen ook het opleidingsrendement doen toenemen. Ook dat is een aspect van doelmatigheid en bovendien van groot belang gelet op de tekorten aan middelbaar en hoger opgeleiden. Het is waarschijnlijk dat maatwerktrajecten daarnaast ook voor de individuele studenten rendement opleveren, bijvoorbeeld doordat zij sneller hun diploma halen en dus eerder tot de arbeidsmarkt toetreden. Een aspect van doelmatigheid is bovendien dat de veronderstelde grotere variatie in het aanbod in een open bestel, kan leiden tot een verhoogde instroom in het onderwijs.

De Onderwijsraad wijst erop dat de huidige bekostigde instellingen geprikkeld zullen worden tot een efficiëntere bedrijfsvoering indien ook andere aanbieders in het bekostigde domein gaan opereren.

Het CPB veronderstelt ook doelmatigheidswinst als gevolg van het volgende: In een open bestel zullen de 'winstmarges' op rendabele studies bij de bekostigde instellingen afnemen door het vertrek van studenten naar de private aanbieders. Dat heeft tot gevolg dat kruissubsidiëring minder goed mogelijk wordt en niet-rendabele opleidingen mogelijk zullen verdwijnen. Voor zover het daarbij niet gaat om opleidingen met maatschappelijke meerwaarde, kan dat als een positief effect worden geïdentificeerd.

Een serieus risico van een open bestel is kapitaalvernietiging; doordat bepaalde opleidingen of instellingen verdwijnen als gevolg van de toegenomen concurrentie, kan de situatie ontstaan dat opgebouwde infrastructuur niet meer (volledig) wordt benut.

Versnippering van budgetten, door de toegenomen hoeveelheid aanbieders, bergt ook een risico in zich. Dit kan ertoe leiden dat de schaalvoordelen van grote instellingen verloren gaan. Het IBO merkt hierbij overigens op dat in een open bestel de instellingen tegelijkertijd juist geprikkeld worden om schaalvoordelen te realiseren.

Een laatste punt waar de rapporten op wijzen, zijn de mogelijk hogere kosten die in een open bestel gemaakt worden. In een open bestel zullen in theorie meer aanbieders zich inspannen om hun opleidingen bekostigd te krijgen. Deze aanbieders zullen bovendien ook allemaal kosten maken om studenten te interesseren voor hun opleidingen.