

IBO Open Bestel

Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-3004, nr. 2

Inhoud

Inhoud	3
SAMENVATTING	5
1 Inleiding	11
1.1 Taakopdracht	11
1.2 Definitie open bestel	11
1.3 Publieke belangen in het onderwijs	11
1.4 Knelpunten	12
1.5 Trends	13
1.6 Dynamische omgeving	15
1.7 Aanpak van het onderzoek	16
2 Voorwaarden voor een open bestel	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Randvoorwaarden	17
2.3 Optionele elementen voor het HO	21
2.4 Opleidingen met extra maatschappelijke meerwaarde	22
2.5 Winststreven	23
2.6 Conclusie	23
3 Verwachte effecten van een open bestel in het HO en BVE	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Mogelijke positieve effecten in het HO	25
3.3 Mogelijke positieve effecten in het BVE	27
3.4 Mogelijke negatieve effecten en opties voor flankerend beleid	27
3.5 Trends en een open bestel	29
3.6 Conclusie	30
4 Hoe te komen tot een open bestel in HO en BVE?	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Hoe te komen tot een open bestel in het HO?	31
4.3 Hoe te komen tot een open bestel en het BVE?	33
4.4 Transitie management: de overgang naar een open bestel	34
4.5 Conclusie	35
5 Waar en wanneer? Eerst experimenteren	37
5.1 Inleiding	37
5.2 Experimenten in het WO	38
5.3 Experimenten in het HBO	38
5.4 Experimenten in het BVE	38
5.6 Conclusie	39

Literatuurlijst	41
Samenstelling werkgroep	43
Bijlage 1: Type instellingen in het HO en BVE	45
Bijlage 2: Internationale regelgeving	47

SAMENVATTING

Taakopdracht en definitie

In de taakopdracht wordt het IBO de volgende probleemstelling meegegeven: *“Welke bijdrage kan een open bestel leveren aan de kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en de beheersbaarheid van het onderwijs? Aan welke voorwaarden dient een open bestel te voldoen om de kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en de beheersbaarheid van de onderwijsuitgaven te kunnen waarborgen? Welke onderwijstypen komen – gegeven het antwoord op voorgaande vragen – bij uitstek in aanmerking voor een open bestel?”*

De opdracht is toegespitst op het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE), het hogere beroepsonderwijs (HBO) en het Wetenschappelijk Onderwijs (WO).

Een open bestel wordt door de werkgroep als volgt omschreven: *“Bij een open bestel kunnen aanbieders van onderwijs (publiek, privaat, nationaal en internationaal) onder gelijke omstandigheden toetreden tot en opereren op de onderwijsmarkt.”*

Publieke belangen

Dit IBO-rapport onderscheidt de volgende maatschappelijke belangen voor het onderwijs als geheel, en daarmee ook voor het BVE en het hoger onderwijs (HO): onderwijs biedt aan iedereen de mogelijkheid voor zelfontplooiing, onderwijs dient een sociaal-economisch belang en een sociaal cultureel belang. De realisatie van deze maatschappelijke belangen vereist *toegankelijk* onderwijs, van goede *kwaliteit*, dat *doelmatig* wordt aangeboden. En als onderwijs met publieke middelen wordt bekostigd, zijn overheidsuitgaven onderworpen aan het budgetmechanisme; de uitgaven moeten dus *beheersbaar* zijn. Kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid, en beheersbaarheid zijn criteria voor de adequate behartiging van de publieke belangen. Uitgangspunt voor dit IBO is dat een meer open bestel, gegeven de knelpunten en trends in het huidige bestel, de kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en beheersbaarheid beter moet kunnen behartigen dan het huidige bestel.

Knelpunten en trends

De IBO-werkgroep constateert dat het Nederlandse beroepsonderwijs en hoger onderwijs in het algemeen van goede kwaliteit zijn. Maar er zijn ook belangrijke knelpunten. Er is te weinig maatwerk en flexibiliteit van opleidingen, een te laag rendement en er is een gebrekkige kwaliteitszorg. Het BVE heeft te maken met een te grote uitval van deelnemers en in het hoger onderwijs zijn gebrek aan differentiatie en aan variëteit in leerwegen en een ondoorzichtig opleidingsaanbod belangrijke knelpunten. Ten slotte leidt de groeiende spanning tussen de behoefte en ambities in het onderwijs enerzijds en de beperkte ruimte in de publieke middelen anderzijds, tot het besef dat extra private middelen nodig zijn om de ambities te verwezenlijken.

Op deze knelpunten werken enkele dominante trends in: de transitie van een industriële naar een kennissamenleving, de toenemende complexiteit van de samenleving en het toenemende belang van Europa en globalisering aan de ene kant, en regionalisering aan de ander kant (BVE).

Bijzonder aandacht verdient de internationale regelgeving. Als publieke instellingen zich in een meer open bestel op de private markt zouden begeven, worden hun activiteiten als

economische activiteiten aangemerkt, waardoor zij rekening moeten houden met de Europese regels voor mededingingswetgeving en staatssteun. In een open bestel vormen deze regels daarom het kader. Nu al mag de overheid niet discrimineren tussen Nederlandse en EU-studenten als het gaat om de bekostiging van instellingen, en als het gaat om de tegemoetkoming voor de studiekosten in de studiefinanciering. In de compensatie van het levensonderhoud mag de Nederlandse overheid zich wél uitsluitend richten op Nederlandse studenten.

Op den duur kunnen de diensten van publieke instellingen ook een onderwerp van discussie worden in de General Agreement on Trade in Services (GATS). Dat zou het bekostigingsbeleid van de Nederlandse overheid kunnen beïnvloeden.

Mogelijke positieve effecten van een open bestel

Potentieel kan een open bestel een positieve invloed hebben op de kwaliteit en doelmatigheid van het bestel. In een onderwijsmarkt waarin nieuwe aanbieders kunnen toetreden, zullen aanbieders meer concurreren om de gunst van de deelnemer of student. Zij kunnen hun aantrekkelijkheid vergroten door bijvoorbeeld meer maatwerk te leveren in opleidingen. Door nieuwe niches aan te boren, kunnen instellingen marktaandeel veroveren of juist behouden. Deze kwaliteitsimpulsen vergroten de doelmatigheid: meer kwaliteit voor hetzelfde macrobudget. Meer maatwerk, meer variatie in opleidingen, nieuwe onderwijsmethoden, meer autonomie en flexibiliteit voor instellingen en betere kwaliteitszorgsystemen bieden perspectief op een hoger rendement van het onderwijs en een betere aansluiting van opleidingen op de arbeidsmarkt.

Een open bestel voor het BVE zou een antwoord kunnen zijn op de problemen die samenhangen met de relatieve regionale monopoliepositie van veel ROC's. De aangewezen instellingen, en commerciële en nieuwe aanbieders hebben dan de kans om toe te treden en te concurreren met de ROC's.

Mogelijke negatieve effecten van een open bestel en flankerend beleid

In een open bestel bestaat het risico dat instellingen minder aandacht besteden aan zaken die minder goed waarneembaar en meetbaar zijn, zoals zelfvertrouwen, motivatie voor vervolgoopleidingen, en sommige sociale vaardigheden en maatschappelijke voorkeuren (normen en waarden). Dat zou gedeeltelijk te ondervangen zijn als de onderwijsinspectie deelnemers, studenten en hun ouders zou informeren over de minder meetbare aspecten of deze aspecten van onderwijskwaliteit expliciet op zou nemen in de accreditatie. (Het is overigens de vraag of de minder meetbare aspecten in het huidige stelsel beter gewaarborgd worden).

De verandering naar studentvolgende bekostiging heeft als voordeel dat deelnemers een groter belang hebben bij een goed gebruik van die bekostiging. Anderzijds kan de toenemende concurrentie in een open bestel de prikkel versterken om te frauderen. De kans bestaat dat instelling en deelnemer zullen samenspannen om de publieke middelen te verkrijgen. Door de toekenning van bekostiging afhankelijk te maken van leerprestaties, kan dit worden tegengegaan.

Een mogelijk negatief effect van een open bestel is ten slotte 'cherry picking'. Dat treedt op als nieuwe aanbieders zich alleen richten op de meest rendabele opleidingen. Het kan grotendeels worden voorkomen door collegegelddifferentiatie toe te staan, zodat instellingen extra kosten kunnen doorberekenen aan de onderwijsdeelnemer. Een andere route is om de bekostiging meer te laten aansluiten bij de kostprijzen van de opleidingen.

Hoe te komen tot een open bestel in HO en BVE?

Het IBO onderscheidt twee varianten voor een open bestel: een basisvariant voor het HO en BVE en een variant met selectie en collegegelddifferentiatie, voor het HO. Mét selectie en collegegelddifferentiatie is het voor nieuwe aanbieders aantrekkelijker om toe te treden tot het bekostigde segment. Onder selectie verstaan we de mogelijkheid voor

instellingen om studenten op basis van cijfers op de vooropleiding, aanvullende testen en/of motivatie aan te nemen of te weigeren. Selectie biedt instellingen de mogelijkheid onderwijs beter toe te spitsen op de capaciteiten van verschillende deelnemers. Collegegelddifferentiatie houdt in dat instellingen vrij zijn om – eventueel tot een bepaald maximum – het collegegeld van een opleiding zelf te bepalen. Dat kan leiden tot duurdere topopleidingen, maar ook tot opleidingen met intensieve begeleiding of andere vormen van maatwerk. Tot slot biedt collegegelddifferentiatie instellingen de mogelijkheid om doelmatigheidswinsten te vertalen in lagere collegegelden. Om tot een open bestel te komen en om de publieke belangen voldoende te behartigen moet het open bestel aan een aantal voorwaarden voldoen. Het IBO geeft voor elk van deze voorwaarden aan hoe ze gerealiseerd kunnen worden. Verder wordt het winststreven behandeld en wordt de inrichting van de organisatie van instellingen beschreven.

Bekostigingssystematiek

Een basisvoorwaarde in een open bestel is studentvolgende bekostiging. Hierdoor gaan opleidingen concurreren om studenten, wat leidt tot een doelmatige verdeling van publieke middelen over de instellingen. De bekostiging bevat geen vaste voeten, en idealiter ook geen verdragingselementen, omdat dit tot oneerlijke concurrentieverhoudingen kan leiden.

Als instellingen volledig vrij zijn in het vaststellen van collegegelden, ligt één algemeen bekostigingsniveau voor de hand. Alleen studies met extra maatschappelijke meerwaarde komen in aanmerking voor extra bekostiging. Als de vrijheid om zelf collegegelden vast te stellen is gemaximeerd, is enige differentiatie in bekostigingsniveaus denkbaar. Zonder collegegelddifferentiatie ligt meer differentiatie in de bekostiging voor de hand zodat ‘cherry picking’ wordt voorkomen. Welke vorm van studentvolgende bekostiging uiteindelijk het meest geschikt is, moet nader onderzocht worden.

Afbakening van de onderwijsmarkt

De overheid kan de aanspraken op publieke bekostiging in een open bestel beheersbaar houden door de deelnemers- en studentenpopulatie af te bakenen. Bij het studentvolgende karakter van de bekostiging past een afbakening die aansluit bij karakteristieken van de onderwijsdeelnemer zoals leeftijd, studieduur en nationaliteit. Deze afbakening dient door de politiek te worden bepaald en moet verder worden uitgewerkt. Voor het onderwijs aan deelnemers en studenten die buiten de bekostiging vallen, kunnen instellingen zelf de prijs bepalen.

Accreditatie

Ook accreditatie is een essentiële voorwaarde voor een open bestel. Via een systeem van periodieke accreditaties waarborgt de overheid de (basis)kwaliteit van het onderwijs. Alleen geaccrediteerde opleidingen komen in een open bestel in aanmerking voor publieke bekostiging. De accreditatie bevat een toets voor de relevantie van een opleiding om uitwassen in het opleidingsaanbod te voorkomen, en kan worden uitgebreid met aanvullende kwaliteitseisen, zoals bekwaamheidseisen voor docenten. Ook moet de accreditatie de continuïteit van de opleiding voor deelnemers waarborgen. Het huidige HO is al vertrouwd met accreditatie, die verzorgd wordt door het Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). Voor de BVE-sector is accreditatie echter een nieuw element. Mogelijk kan de sector aansluiting zoeken bij het NVAO, of voortbouwen op het onafhankelijke Kwaliteitscentrum Examinering (KCE), dat continu garant staat voor de kwaliteit van de examinering.

Transparante informatie

In een meer open bestel is relevante en transparante informatie over kwaliteitsverschillen tussen opleidingen en instellingen een noodzaak. Het is de bedoeling dat studenten hun

keuzegedrag laten beïnvloeden door prijs- en kwaliteitsverschillen. Studiekeuzebegeleiding kan uitkomst bieden als deelnemers of studenten de nodige kennis en ervaring missen.

Door de grotere keuze in het opleidingsaanbod zal naar verwachting de vraag naar informatie door studenten meegroeien met de keuzemogelijkheden. Daardoor krijgen private partijen een extra stimulans om deze informatie te verzamelen en te publiceren. De overheid waarborgt de informatieverzorging.

Waarborgen van een pluriform aanbod

In een open bestel zullen slecht functionerende opleidingen of opleidingen die niet in staat zijn om voldoende studenten te trekken, niet kunnen overleven. De huidige macrodoelmatigheidstoets waarmee de overheid het aanbod stuurt, is daarom overbodig in een open bestel. Wel moet de overheid onrendabele opleidingen overeind houden die voor de maatschappij onmisbaar zijn, omdat zij een extra maatschappelijke meerwaarde hebben. De overheid zal deze opleidingen moeten oormerken en ze extra moeten bekostigen.

Waarborgen van de toegankelijkheid

In een open bestel met collegegelddifferentiatie moeten studenten stevig investeren in hun opleiding. Studenten moeten de mogelijkheid hebben om dit uit eigen 'zak' te financieren, en daartoe ook bereid worden geacht. Als studenten huiverig zijn om geld te lenen voor hun (top)opleiding, kan de financiële toegankelijkheid in het gedrang komen. Een leenstelsel, dat studenten in staat stelt naar draagkracht hun schuld af te lossen, kan die leenaversie verminderen.

Mogelijk leidt een open bestel ertoe dat in minder dichtbevolkte gebieden het aanbod van een aantal opleidingen afneemt. Vooral voor de minder geografische mobiele BVE-deelnemer kan dit problematisch worden geacht. De overheid kan de extra reiskosten vergoeden die een deelnemer moet maken, of een met opheffing bedreigde opleiding aanwijzen als opleiding met extra maatschappelijke meerwaarde.

Toezicht en verantwoording

In een open bestel is (sectorspecifiek) mededingingstoezicht nodig op onderwijsaanbieders, om machtsconcentraties en monopolievorming te voorkomen. Instellingen zullen daarnaast in jaarverslagen en jaarrekeningen verantwoording moeten afleggen aan de overheid over de besteding van de publieke middelen.

Inrichting van de organisaties

In het huidige bestel moeten ROC's, hogescholen en universiteiten voldoen aan tal van regels voor de inrichting van hun organisatie. Daarbij valt te denken aan de bestuurlijke inrichting, medezeggenschapsprocedures en rechtsbescherming (klachtenprocedures en beroepsmogelijkheden). In een open bestel dragen instellingen de verantwoordelijkheid voor deze aspecten. Als het gaat om zaken die noodzakelijk zijn om de minimumkwaliteit van het onderwijs te waarborgen, kunnen ze worden geïntegreerd in de accreditatieprocedure.

Winststreven

De vraag is of instellingen in een meer open bestel winst mogen maken. Een voordeel daarvan is dat meer instellingen de markt mogen betreden. Winstgerichte instellingen zijn geneigd om zo doelmatig mogelijk te werken en prikkelen via de extra concurrentie ook de niet-winstgerichte instellingen om hun productiviteit te verbeteren. Ook hebben winstgerichte ondernemingen een betere toegang tot de kapitaalmarkt, waardoor instellingen meer mogelijkheden hebben om te investeren.

Nadelen van winststreven zouden kunnen zijn dat winstgerichte ondernemingen alleen de meest rendabele opleidingen aanbieden, en dat ze bekribbelen op minder goed te meten kwaliteitsaspecten.

Experimenten

Door allereerst te experimenteren met vormen van een open bestel, kan de overheid inzicht krijgen in de effecten van toegenomen concurrentie in het BVE en HO, en de verruimde keuzemogelijkheden voor deelnemers en studenten. De experimenten moeten duidelijk maken onder welke voorwaarden de beschreven positieve effecten ook in de praktijk verwacht mogen worden. De uitkomsten van experimenten bieden verder houvast voor de ontwikkeling van flankerend beleid om onbedoelde neveneffecten te bestrijden.

De werkgroep stelt drie experimenten voor:

- Binnen het WO kan een experiment worden uitgevoerd voor opleidingen met relatief weinig vaste kosten, zoals economie, rechten of bedrijfskunde. Het experiment zou gericht kunnen worden op de 'excellente' studenten in de masterfase. Nieuwe instellingen mogen de genoemde opleidingen oprichten en huidige instellingen mogen voor de genoemde opleidingen vestigingen openen in andere regio's. Via een systeem van loting krijgt de helft van de studenten het recht (en de bijbehorende bekostiging) om onderwijs te volgen bij de nieuwe aanbieders. Na een bepaalde periode wordt geëvalueerd wat de effecten zijn op de kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid en beheersbaarheid.
- Bij een experiment in het HBO kunnen verschillende aangewezen hogescholen worden betrokken. Het experiment kan gericht worden op opleidingen als economie, financiën, marketing, PR, en reclame. Via een systeem van loting krijgt de helft van een (grote) groep studenten het recht om onderwijs te volgen bij de aangewezen instellingen. Bij een positief resultaat kan vervolgens voor enkele specifieke opleidingen, die zowel door de bekostigde als door niet bekostigde instellingen worden verzorgd, de regelgeving worden geharmoniseerd.
- Een experiment in het BVE zou zich kunnen richten op de 'risicogroepen', die een grote kans op uitval hebben. In zo'n experiment krijgt een (aselecte) groep risico-deelnemers de mogelijkheid om de bekostiging ook in te zetten bij aangewezen, geaccrediteerde instellingen. Dit experiment zou licht kunnen werpen op de vraag of private instellingen beter kunnen inspelen op de specifieke onderwijsbehoeften van deze groepen.

De overheid kan ook besluiten om zónder te experimenteren een meer open bestel in te voeren voor een bepaalde opleiding. De werkgroep geeft er echter de voorkeur aan om eerst in kleinschalige experimenten ervaring op te doen met een open bestel. Ook kunnen de effecten van de recent afgeschafte gedwongen winkelnering bij de inburgering worden meegenomen in de beoordeling van de effecten van een open bestel.

Transitie

De overgang naar een meer open bestel brengt een grote veranderingslast met zich mee. Het HO en zeker ook de BVE-sector hebben in de afgelopen jaren al de nodige veranderingen ondergaan. Daarom is een geleidelijke, zorgvuldige en stapsgewijze aanpak vereist, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering van het beleid. In de eerste fase zal de overheid moeten experimenteren om praktische ervaring op te doen met een meer open bestel. In deze fase zal de NMA ook een toezichtkader moeten ontwikkelen op het open bestel als geheel en lopende trajecten, zoals de invoering van accreditatie en collegegelddifferentiatie zullen verder moeten worden geïmplementeerd. Vervolgens zal de overheid de bekostigingssystematiek moeten aanpassen en moeten zorgen voor transparantie van de onderwijsmarkt. De derde stap is het creëren van een gelijk

speelveld, waarin de regelgeving voor instellingen wordt gelijkgetrokken. Een nieuwe Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en een nieuwe Wet educatie en beroepsonderwijs bieden daarvoor het kader. Tot slot moet het daadwerkelijk mogelijk worden voor aanbieders om toe te treden.

1 Inleiding

1.1 Taakopdracht

De taakopdracht voor dit IBO luidt als volgt:

“Welke bijdrage kan een open bestel leveren aan de kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en de beheersbaarheid van het onderwijs? Aan welke voorwaarden dient een open bestel te voldoen om de kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en de beheersbaarheid van de onderwijsuitgaven te kunnen waarborgen? Welke onderwijstypen komen – gegeven het antwoord op voorgaande vragen – bij uitstek in aanmerking voor een open bestel?”¹

Deze opdracht is toegespitst op het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE), het hogere beroepsonderwijs (HBO) en het Wetenschappelijk Onderwijs (WO).

Dit hoofdstuk beschrijft de door de IBO-werkgroep gehanteerde definitie van het open bestel en schetst de context waarbinnen een open bestel gestalte moet krijgen: de behartiging van de publieke belangen in het onderwijs, lopende ontwikkelingen, knelpunten, trends, en de internationale omgeving. Hoofdstuk 1 eindigt met een vooruitblik op de rest van het rapport.

1.2 Definitie open bestel

Er zijn verschillende definities van een open bestel te geven. Bekostiging is daarin een centraal element, maar het omvat niet alles. In een open bestel zijn alle voorwaarden gelijk voor de onderwijsinstellingen. De definitie beschrijft dus het 'gelijke speelveld': de voorwaarden waaronder onderwijsaanbieders in aanmerking kunnen komen voor (onder meer) publieke bekostiging. Dat brengt ons tot de volgende definitie voor dit rapport: *“In een open bestel voor het BVE, het HBO en het WO kunnen aanbieders van onderwijs (publiek, privaat, nationaal en internationaal) onder gelijke omstandigheden toetreden tot en opereren op de onderwijsmarkt.”*

1.3 Publieke belangen in het onderwijs

Onderwijs dient verschillende maatschappelijke belangen. Ten eerste biedt het mensen de mogelijkheid tot zelfontplooiing: de kans hun talenten te ontdekken, te ontwikkelen en te gebruiken². Ten tweede is onderwijs voor de economie van belang: het verzorgt de opbouw van menselijk kapitaal, met positief effect op het concurrentievermogen, de productiviteitsontwikkeling en de economische groei. Tot slot levert onderwijs een bijdrage aan de sociale samenhang: gemeenschappelijke waarden, actieve

¹ Deze vragen sluiten aan bij de motie Tichelaar waarin de Kamer de regering verzoekt “(...) wetgeving te ontwikkelen die een modern, flexibel open bestel mogelijk maakt (...)”. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29410, nr.4, 27 april 2004.

² Uit de missie van het ministerie van OCW op www.minocw.nl

maatschappelijke en culture participatie en onderling vertrouwen in maatschappelijke instituties. Sociale cohesie voorkomt uitsluiting van individuen en groepen.

De realisatie van deze maatschappelijke belangen vereist toegankelijk en kwalitatief onderwijs, dat doelmatig wordt aangeboden:

- Om iedereen dezelfde kansen te kunnen bieden, is toegankelijk onderwijs nodig. Hun financiële en sociale achtergrond mag mensen niet belemmeren om het onderwijs te volgen dat aansluit bij hun capaciteiten. Ook de geografische toegankelijkheid van onderwijs moet gewaarborgd zijn: sommige groepen studenten zijn immers minder mobiel dan anderen.
- Kwalitatief goed onderwijs is een evidente voorwaarde om de publieke belangen van het onderwijs gestalte te geven. Kwaliteit kent vele dimensies, zoals het inhoudelijke niveau, de mate van maatwerk, de aansluiting op de arbeidsmarkt en sociale en culture aspecten. Ook de variatie in inhoudelijk niveau valt onder kwaliteit: onderwijs dat is toegespitst op de capaciteiten van de individuele deelnemer bevordert het rendement van onderwijs.
- Doelmatig onderwijs voorkomt verspilling van middelen; het onderwijs moet een zo hoog mogelijke kwaliteit hebben, gegeven de beschikbare middelen. Ook moet het onderwijs kunnen inspelen op de veranderende behoeften van de deelnemers.

Als onderwijs met publieke middelen wordt bekostigd, zijn overheidsuitgaven onderworpen aan het budgetmechanisme; de publieke uitgaven moeten dus beheersbaar zijn.

Kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid en beheersbaarheid zijn de criteria voor de adequate behartiging van de publieke belangen. De maatschappelijke belangen van onderwijs worden publiek belang als er mechanismen zijn die ertoe leiden dat zonder ingrijpen van de overheid de gewenste maatschappelijke omvang van het onderwijs niet tot stand komt.³

In dit IBO-rapport is de vraag aan de orde of een meer open bestel de kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en beheersbaarheid beter kan borgen dan het huidige stelsel, mede gelet op de knelpunten die zich voordoen.

1.4 Knelpunten

Het Nederlandse beroepsonderwijs en hoger onderwijs zijn in het algemeen van goede kwaliteit. Het Nederlandse hoger onderwijs valt te karakteriseren als 'subtop'⁴; het biedt een goede homogene kwaliteit (een hoogvlakte zonder toppen), en de kosten-batenverhouding voor de student is een sterk punt van het Nederlandse hoger onderwijs. In het BVE is de basiskwaliteit van het onderwijs goed. Een internationale vergelijking wijst uit dat de Nederlandse startkwalificatie nationaal tot voldoende kansen op de arbeidsmarkt leidt. En de Nederlandse startkwalificatie omvat internationaal vergelijkende programma's van voldoende zwaarte en intensiteit, die de deelnemers een redelijk hoog niveau van algemene vaardigheden meegeven.⁵

Maar er zijn ook knelpunten. In het WO is het grootste knelpunt het gebrek aan differentiatie van het inhoudelijke niveau⁶. Hierdoor zijn er te weinig topopleidingen.

³ Zie CPB (2002) voor een overzicht van de redenen voor overheidsinterventies in het onderwijs en Bovenberg e.a. (2003) voor een algemene verhandeling over publieke belangen.

⁴ Berger J.H.J. en J.F.M. de Jonge (2003), p. 39 en 43

⁵ Max Goote Kenniscentrum, Amsterdam, (te verschijnen in juni 2004)

⁶ Berger J.H.J. en J.F.M. de Jonge (2003), p. 44

Daarnaast is er te weinig variëteit aan leerwegen binnen de instellingen. Te weinig maatwerk, inflexibiliteit in het onderwijsaanbod en manco's in het kwaliteitszorgsysteem completeren het beeld.⁷

In het HBO zien we deels dezelfde knelpunten. De opleidingen leveren te weinig maatwerk en flexibiliteit, het kwaliteitszorgsysteem laat te wensen over en er is te weinig variëteit. Daarnaast is het rendement in veel gevallen te laag, zijn de HBO-opleidingen onvoldoende breed, blijft de scholing in sommige vaardigheden achter en wordt het onderwijsaanbod als ondoorzichtig gezien.⁸

In het BVE richten de regionale opleidingscentra (ROC's)⁹, die deels een regionale monopoliepositie hebben, zich te weinig op de student. Ook deze sector kent onvoldoende maatwerk en flexibiliteit in het aanbod, tekortkomingen in het kwaliteitszorgsysteem en door het hoge percentage uitvallers is het rendement van de BVE-sector te laag. Verder sluiten de opleidingen te weinig aan op het bedrijfsleven en maatschappij en worden de slecht doorlopende leerlijnen, en de ondoorzichtige kwaliteit van het onderwijs voor de deelnemers als knelpunten gezien in het BVE.¹⁰

Vanuit de groeiende spanning tussen de behoefte en ambities in het onderwijs en de beperkte ruimte in de publieke middelen, neemt tot slot het besef toe dat extra private middelen nodig zijn om de ambities te verwezenlijken. Ook vanuit dit besef is in dit IBO onderzocht of een open bestel kan bijdragen aan deze ambities.

1.5 Trends

De kansen en knelpunten van het onderwijs staan onder invloed van maatschappelijke trends, waarbij de belangrijkste zijn:¹¹

1. transitie naar een kennissamenleving
2. herpositionering overheid: de invloed van de regio en Europa
3. veranderende rol van de overheid
4. complexiteit samenleving

Transitie naar een kennissamenleving

Nederland verandert in een kennissamenleving. Technologische ontwikkelingen leiden tot de overgang naar een kenniseconomie. Steeds minder mensen werken met hun handen, steeds meer met hun hoofd. De dienstensector is nu goed voor meer dan de helft van het BNP in Nederland. Grote kapitaalinvesteringen maken plaats voor investeringen in mensen (human capital). Maar kennis verouderd snel. Daarom moeten de werknemers van vandaag en morgen beschikken over brede competenties, die bij een onvoorspelbare arbeidsmarkt en levensloop voortdurend vernieuwd kunnen worden.

Toenemend belang van Europa, globalisering en regionalisering

Globalisering leidt tot meer mobiliteit en tot meer concurrentie. In toenemende mate wordt – al dan niet in Europees verband – om kennis geconcurrereerd. Ook de beroepsvereisten en diploma's in het BVE worden vaker door een Europese bril bekeken.

⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2001), Inspectie van het Onderwijs (2004), Inspectie van het Onderwijs (2003)

⁸ ibidem

⁹ Naast de ROC's vallen ook de AOC's onder het BVE.

¹⁰ Ministerie van OCenW (2001) en Inspectie van het Onderwijs (2003)

¹¹ Deze paragraaf is gebaseerd op Ministerie van OCenW (2004a, p. 17-30; en 2004b; p. 9 – 17)

Tegelijkertijd neemt het belang van de regio toe, dankzij de decentralisatie van bevoegdheden en middelen en dankzij de (her)waardering van de regio als geschikte schaal voor clustering en netwerkvorming. De regio is daarmee bij uitstek de plaats waar – bijvoorbeeld voor de BVE-sector met zijn minder mobiele deelnemers – de Europese ambities in concreet en uitvoerbaar beleid worden vertaald.

Veranderende visie op de rol van de overheid

De visie op de rol van de overheid verandert. Het besef groeit dat het sturingsvermogen van de overheid niet alle problemen aankan. Het heeft bovendien aan kracht ingeboet, mede onder invloed van de regionalisering en globalisering. De overheid slaagt er onvoldoende in om een aantal hardnekkige maatschappelijke problemen op te lossen. Dat veroorzaakt onvrede in de samenleving, die meer en meer verlangt dat de overheid laat zien welke resultaten zij realiseert.

De rol van de overheid zal de komende tijd verder veranderen. Zij zal (nog) minder direct gaan sturen. Meer en meer zal de overheid de algemene kaders bepalen en handhaven, en toezien op een voldoende kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het onderwijs. Instellingen en professionals zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van publieke taken. Ze leggen verantwoording af aan hun klanten, afnemers en samenwerkingspartners. Daarnaast leggen ze rekenschap af aan de overheid over de besteding van publieke middelen. Mede als gevolg daarvan worden bijvoorbeeld gezondheidszorg en onderwijs minder aanbodgestuurd en staat de vrager meer centraal. In deze visie scheidt de overheid de randvoorwaarden waarbinnen de relevante partijen kunnen opereren.

Complexiteit samenleving

Onder de noemer 'complexiteit van de samenleving' beschrijven het HOOP en Koers BVE 2 een aantal trends: een toenemende vergrijzing, verkleuring, een hoger opleidingspeil, en individualisering.

De vergrijzing zet druk op de publieke uitgaven: meer 65-plussers leiden tot meer uitgaven aan de zorg en oudedagsvoorzieningen. De publieke ruimte voor andere uitgaven wordt beperkt. Daardoor worden onze ambities begrensd om groei in volume en kwaliteit van onderwijs te verwezenlijken.

Daarnaast leiden demografische veranderingen (vergrijzing en verkleuring) op de arbeidsmarkt tot een heterogene populatie deelnemers en studenten. Het gemiddeld hoge opleidingsniveau van de bevolking prikkelt sommigen om zich te onderscheiden door aanvullende opleidingen en specialisatie. Verder is er een brede maatschappelijke beweging om minder vanuit het standaardaanbod te denken. Dit samen vraagt om meer individueel maatwerk. Het is een wereld waarin de vragers en niet de aanbieders het steeds vaker voor het zeggen hebben.

De trends leggen in toenemende mate knelpunten bloot waarmee het huidige bestel wordt geconfronteerd. Overheid en instellingen wachten uiteraard niet lijdzaam af, maar reageren op deze knelpunten met tal van maatregelen en initiatieven, zoals competentiegericht leren, het versterken van samenwerking met bedrijfsleven, de inzet van ICT en doorlopende leerlijnen. De vraag is echter of dat genoeg is.

De transitie naar een kennissamenleving, de internationalisering, en de complexiteit van de samenleving stellen hoge eisen aan de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Er is behoefte aan meer dynamiek en innovatie. En onderwijsdeelnemers moeten zich meer kunnen specialiseren, ook in het buitenland. Ze moeten weten wat er te kiezen valt, en wat hun keuzes inhouden, en moeten kunnen rekenen op maatwerk. Een meer open bestel kan mogelijk beter inspelen op deze behoeftes dan het huidige bestel.

1.6 Dynamische omgeving

Het HO en het BVE zijn in beweging. De instellingen in het hoger onderwijs hebben de afgelopen jaren meer ruimte gekregen om het onderwijs naar hun eigen professionele inzicht gestalte te geven. Publieke instellingen voeren geleidelijk aan elementen in die lange tijd kenmerkend waren voor private instellingen. Zo experimenteert de universiteit Leiden vanaf studiejaar 2004-2005 met de selectie van studenten. Daarnaast zal in het verlengde van het debat in de Tweede Kamer over het concept-HOOP 2004, ter uitvoering van de motie Tichelaar c.s.¹², wetgeving worden voorbereid voor selectie en differentiatie van collegegelden.¹³

De scheidslijn tussen commerciële en niet-bekostigde instellingen vervaagt. (Zie bijlage 1 voor een beschrijving van typen instellingen in het HO en BVE). Niet-bekostigde instellingen in het BVE bieden opleidingen aan die wat inhoud en kwaliteit betreft niet onderdoen voor bekostigde opleidingen. In het HBO zorgt de accreditatie ervoor dat aangewezen opleidingen kwalitatief van hetzelfde niveau zijn als bekostigde opleidingen. Daarnaast gaan publiek bekostigde instellingen in het BVE en HO sinds de jaren '80 via BV's en nevenstichtingen de commerciële markt op, met contractonderwijs: het zijn vaak hybride instellingen geworden die zowel commercieel als niet-commercieel werken. Bekostigde en niet-bekostigde instellingen werken ook samen, onderling en met elkaar. Alleen in de bekostiging van het onderwijs is nog een duidelijke scheidslijn zichtbaar tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen.

Op dit moment worden beleid en bedrijfsvoering van publiek bekostigde onderwijsinstellingen slechts in beperkte mate beïnvloed door internationale regelgeving. Omdat de globalisering voortschrijdt, valt echter niet uit te sluiten dat dit in de toekomst verandert (zie bijlage 1). Als publieke instellingen zich gaan gedragen als marktpartijen worden hun activiteiten als economische activiteiten aangemerkt, waardoor het Europese mededingings- en staatssteunregime van toepassing is. Instellingen worden dan gecontroleerd op misbruik van hun economische machtspositie en op kartelafspraken. Ook kan de overheidsbekostiging voor deze publieke instellingen in bepaalde gevallen worden aangemerkt als staatssteun. De Europese transparantierichtlijn dwingt de instellingen dan om een gescheiden boekhouding te voeren. Nu al bepaalt de Europese regelgeving voor vrij verkeer van diensten, personen en goederen dat de overheid niet mag differentiëren in bekostiging van Europese en Nederlandse studenten via de instellingsbekostiging of de studiefinanciering, behalve als het gaat om de vergoeding van de kosten van levensonderhoud (in de studiefinanciering).

Verder zijn diensten sinds 1995 in het kader van de General Agreement on Trade in Services (GATS) inzet van onderhandelingen voor meer vrijhandel. Momenteel zijn de afspraken over handel in diensten alleen relevant voor privaat gefinancierde onderwijsinstellingen, maar op den duur kunnen ook de diensten van publieke instellingen een onderwerp van discussie worden in de GATS. Dat zou het bekostigingsbeleid van de Nederlandse overheid kunnen beïnvloeden.

Al met al wordt een open bestel (nog) niet afgedwongen door het Europese Hof van Justitie en/of de WTO/GATS. Wel moeten we er rekening mee houden dat op een meer open bestel de mededingingswetgeving en de staatssteunregels van de Europese Unie

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29410, nr.4, 27 april 2004.

¹³ Ministerie van OCenW (2004b)

van toepassing zijn. In feite bieden deze regels het kader voor een open bestel. Los hiervan doet zich de vraag voor of we de komende jaren niet uit eigen beweging al op waarschijnlijke toekomstige ontwikkelingen moeten inspelen.

Deze internationale ontwikkelingen vormen zo een reden te meer om te onderzoeken of – tegen de achtergrond van de beschreven knelpunten en trendmatige ontwikkelingen – een meer open bestel de publieke belangen beter kan behartigen dan het huidige bestel.

1.7 Aanpak van het onderzoek

Doel van dit IBO is om na te gaan wat de invloed van een meer open bestel in het BVE, HBO en WO is op kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid van het onderwijs en beheersbaarheid van de overheidsfinanciën. Voor de BVE-sector beperkt de werkgroep zich tot het beroepsonderwijs.

In hoofdstuk 2 worden de randvoorwaarden voor een open bestel geschetst. Deze zijn nodig om een gelijk speelveld te creëren als het gaat om regelgeving en bekostiging en voor het behartigen van de publieke belangen. Vervolgens is de vraag of het open bestel dit beter kan borgen dan het huidige stelsel, mede gelet op de knelpunten en trends die zich voordoen. Hoofdstuk 3 brengt daarom de mogelijke positieve en negatieve effecten van een open bestel op de kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en beheersbaarheid in beeld en schetst opties voor flankerend beleid. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe de overgang van het huidige bestel naar een meer open bestel in het HO en het BVE vorm zou kunnen krijgen, en schetst een mogelijk invoeringstraject.

Omdat een eventuele overgang naar een open bestel gepaard gaat met een enorme veranderingslast voor het BVE en HO, en omdat er weinig empirische ervaring met een open bestel voorhanden is, pleit de werkgroep in hoofdstuk 5 voor een aantal experimenten in de diverse sectoren, die antwoord moeten geven op de vraag of de veronderstelde effecten van een meer open bestel zich in de praktijk daadwerkelijk zullen voordoen. Op basis van de uitkomsten hiervan zou, rekening houdend met die veranderingslast, een meer open bestel geleidelijk ingevoerd kunnen worden.

2 Voorwaarden voor een open bestel

2.1 Inleiding

Door een gelijk speelveld te creëren voor aanbieders, zal de concurrentie toenemen in een open bestel. Om de gunst van de student te winnen zullen de instellingen opleidingen aanbieden met een zo hoog mogelijk kwaliteit, tegen een zo laag mogelijke prijs. De concurrentie brengt dus doelmatigheids- en kwaliteitsprikkel met zich mee. In hoofdstuk 3 gaan wij nader in op deze effecten van een meer open bestel.

Zoals uit de definitie blijkt, opereren in een open bestel huidige en nieuwe aanbieders onder gelijke omstandigheden. Daarnaast moeten in een open bestel de publieke belangen worden behartigd (hoofdstuk 3 gaat in op de vraag of een open bestel deze belangen ook *beter* kan behartigen). Om te komen tot een open bestel moet er dus gelijke regelgeving en bekostiging zijn voor huidige en nieuwe aanbieders. Ook zal een open bestel naast een kwaliteitsgarantiesysteem, transparante informatie moeten bieden voor studenten, deelnemers en ouders. Verder zal het voortbestaan van opleidingen met extra maatschappelijke meerwaarde gewaarborgd moeten zijn. Voor de financiële en fysieke toegankelijkheid, het mededingingstoezicht en voor de regels voor publieke verantwoording moet eventueel flankerend beleid worden ontwikkeld.

Tot slot kan een open bestel worden uitgebouwd met optionele elementen zoals selectie en collegegelddifferentiatie. De werkgroep gaat ervan uit dat deze elementen alleen in het HO een rol zullen spelen. Collegegelddifferentiatie en selectie mogen BVE-deelnemers immers niet belemmeren om hun minimumstartkwalificatie te behalen en aan hun leerplicht te voldoen.

2.2 Randvoorwaarden

De rol van de overheid verandert, zoals in paragraaf 1.5 is geschetst: zij stuurt meer en meer op hoofdlijnen en schept de randvoorwaarden die instellingen in staat stellen om het onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven. Deze paragraaf schetst de randvoorwaarden die de overheid behoort te vervullen om een werkend open bestel te realiseren.

Voorwaarde 1: bekostigingssystematiek

In een meer open bestel is studentvolgende bekostiging een basisvoorwaarde: instellingen ontvangen dan een bedrag dat gebaseerd is op het aantal ingeschreven deelnemers en studenten. Overigens is de huidige bekostiging in het BVE en HO al grotendeels studentvolgend.

In een open bestel prikkelt studentvolgende bekostiging de instellingen om te wedijveren om de deelnemers en studenten. Als instellingen extra deelnemers of studenten aantrekken doordat zij bijvoorbeeld meer maatwerk leveren, dan worden ze direct financieel beloond voor deze prestatie. Opleidingen die de gunst van de deelnemers en studenten niet weten te winnen, zullen de financiële gevolgen hiervan echter óók merken.

Studentvolgende bekostiging leidt zo tot een doelmatige verdeling van publieke middelen over de instellingen. Dit betekent wel dat de bekostigingssystematiek moet voldoen aan een aantal aanvullende voorwaarden:

- Geen vaste voeten: Vaste voeten kunnen instellingen een prikkel geven om nieuwe opleidingen te starten waarmee ze in aanmerking komen voor een vaste voet. Als het aantal bekostigde opleidingen hierdoor fors zou toenemen, dan komt de financiële beheersbaarheid in gevaar. En wanneer alleen de huidige instellingen de vaste voeten behouden, leidt dit tot een ongelijk speelveld. Zij kunnen deze vaste voeten gebruiken om bepaalde opleidingen onder de kostprijs aan te bieden. Dit belemmert potentiële aanbieders om toe te treden tot het bestel.
- Geen verdragingselementen: als de bekostiging in een open bestel pas na één of twee jaar de instelling bereikt en er geen garanties op uitbetaling zijn, dan kan dit huidige niet-bekostigde en nieuwe aanbieders afschrikken om toe te treden.

Studentvolgende bekostiging kan op verschillende manieren gestalte krijgen: bekostiging op basis van deelnemers- en studentenaantallen, het aantal behaalde studiepunten, of het aantal behaalde diploma's. Welke vorm uiteindelijk het meest geschikt is, moet nader onderzocht worden. Dat valt echter buiten de opdracht van dit IBO.

Als in een open bestel meer instellingen de (publieke) onderwijsmarkt betreden kan studentvolgende bekostiging ertoe leiden dat sommige instellingen minder geld binnenkrijgen dan voorheen. Vanuit het perspectief van de deelnemer of student treedt geen verdunning van publieke middelen op: het beschikbare geld wordt 'verdeeld' over dezelfde populatie deelnemers en studenten. Dit is overigens wel afhankelijk van de afbakening van de onderwijsmarkt. Een heldere afbakening vormt dan ook de volgende voorwaarde.

Voorwaarde 2: Afbakening van de onderwijsmarkt

De afgrenzing van de bekostiging is van groot belang voor de aanspraken op publieke bekostiging. In het huidige stelsel is de bekostiging sterk historisch bepaald en voornamelijk op de instellingen gericht. Dat leidt tot situaties waarin publieke instellingen bekostiging ontvangen voor deelnemers en studenten waarvoor dat niet wenselijk wordt geacht (denk bijvoorbeeld aan het hoger onderwijs voor ouderen). In het aangewezen onderwijs geldt echter soms het omgekeerde: deelnemers en studenten profiteren dan niet van de instellingsbekostiging, terwijl dit maatschappelijk gezien wel wenselijk kan zijn.

In een open bestel loopt de afbakening van bekostiging niet meer via de instellingen, maar via de deelnemers en studenten. Het is daarom belangrijk dat de overheid bepaalt wie ervoor in aanmerking komt en wie niet. Hierbij past een afbakening die aansluit bij karakteristieken van de onderwijsdeelnemer zoals leeftijd, duur en nationaliteit. Instellingen kunnen zelf bepalen welk collegegeld zij vragen aan deelnemers die buiten de afbakening vallen.

In een open bestel met collegegelddifferentiatie, gecombineerd met een leenstelsel dat studenten in staat stelt hun schuld af te lossen, kan naast de afbakening van opleidingen en deelnemers- en studentenpopulatie, een groter accent op het profijtbeginsel worden gelegd. Dit heeft een positief effect op de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën. Voorwaarde is wel dat de overheid een reële bekostiging verstrekt.

Voorwaarde 3: Accreditatie

De overheid waarborgt de (minimum)kwaliteit van het onderwijs. Accreditatie is daarom een essentiële voorwaarde voor een open bestel. Een accreditatieorgaan, zoals nu al aanwezig in het HO, stelt vast of opleidingen voldoen aan minimumkwaliteitsvereisten.

Alleen geaccrediteerde opleidingen komen in een open bestel in aanmerking voor publieke bekostiging. Dit geldt zowel voor nieuwe als voor de huidige aanbieders. In principe kunnen alle instellingen hun opleidingen aanmelden voor accreditatie. Zowel nieuwe aanbieders met specifieke (religieus gemotiveerde) onderwijsdoelstellingen, als buitenlandse en winstgerichte instellingen komen na accreditatie in aanmerking voor bekostiging. En dit geldt ook voor buitenlandse toetreders tot de Nederlandse onderwijsmarkt. Overigens voldoet een grote groep aangewezen instellingen op dit moment nog niet aan de wettelijke vereisten als het gaat om hun kwaliteitssysteem. Deze groep zal nog een flink aantal verbeteringen moeten doorvoeren om in aanmerking te komen voor accreditatie.¹⁴

De accreditatie moet naast de bestaande accreditatiekaders in elk geval een toets bevatten voor de relevantie van een opleiding, om te voorkomen dat instellingen bekostiging ontvangen voor irrelevante opleidingen, bijvoorbeeld windsurfen. Verder kan de accreditatie worden uitgebreid met aanvullende kwaliteitseisen, zoals bekwaamheidseisen voor docenten.

De accreditatieprocedure voorziet in periodieke accreditaties van opleidingen, waardoor het (minimum)kwaliteitsniveau wordt gegarandeerd. Mocht een opleiding volgens de accreditatieorganisatie herhaaldelijk tekort schieten, dan kan de overheid de bekostiging opschorten of zelfs beëindigen. Als een instelling een opleiding wil of moet beëindigen, zal de continuïteit van de opleiding voor deelnemers en studenten geregeld moeten worden, zodat ze er niet de dupe van worden. Zo kan de overheid ervoor zorgen dat zij hun opleiding bij een andere instelling kunnen afmaken. Als er geen alternatieve studie bestaat, kan de overheid deze opleidingen tijdelijk ondersteunen, totdat de deelnemers of studenten zijn afgestudeerd. Ten slotte zouden in de accreditatie eisen voor de solvabiliteit van instellingen opgenomen kunnen worden.

Voorwaarde 4: Transparante informatie

Cruciaal in een meer open bestel is de beschikbaarheid van relevante en transparante informatie over kwaliteitsverschillen tussen opleidingen en instellingen, en het vermogen van de deelnemers en studenten om deze informatie te verwerken. Het is de bedoeling dat deelnemers kiezen op basis van prijs- en kwaliteitsverschillen, wat tot de juiste doelmatigheidsprykkels voor instellingen leidt.

Voorbeelden van benodigde informatie zijn: informatie over de prijs en kwaliteit van opleidingen, oordelen van de inspectie, de arbeidsmarktpositie en het salaris van afgestudeerden etc. De verwachting is dat deelnemers en studenten de informatie beter gebruiken als ze daarmee de consequenties van hun keuzes beter kunnen inschatten: hun toekomstige kansen op de arbeidsmarkt, maar ook hun toekomstige financiële positie. De instellingen zullen deze informatie moeten verschaffen. De overheid waarborgt de informatieverschaffing.

Deelnemers en studenten moeten ook in staat zijn de informatie te verwerken. Dat vermogen is onder meer afhankelijk van hun leeftijd en vooropleiding. Studiekeuzebegeleiding kan uitkomst bieden als deelnemers of studenten de nodige kennis en ervaring missen. Daarbij is mogelijk een rol weggelegd voor de mentoren op de vooropleidingen van de onderwijsdeelnemer. Ook is informatievoorziening via onafhankelijke intermediairs mogelijk.

¹⁴ Inspectie van het Onderwijs (2004)

Voorwaarde 5: Waarborgen van een pluriform aanbod

In een open bestel reageren bestaande en toetredende instellingen op de wensen van studenten door nieuwe opleidingen op te richten en oude te vervangen of te vernieuwen. Slecht functionerende of onaantrekkelijke opleidingen die niet in staat zijn om voldoende studenten te trekken, zullen in een open bestel niet kunnen overleven. Op deze wijze ontstaat een doelmatig onderwijsaanbod.

De overheid stelt in het huidige bestel het aanbod vast, onder andere via de macrodoelmatigheidstoets. In een open bestel kan deze toets vervallen. Een uitzondering vormen de opleidingen met extra maatschappelijke meerwaarde. De overheid houdt deze opleidingen overeind omdat deze voor de maatschappij als geheel onmisbaar zijn. Hier komen we in paragraaf 2.4 nader op terug.

Voorwaarde 6: Waarborgen van de toegankelijkheid

In een open bestel zonder collegegelddifferentiatie hoeft in principe niets te veranderen aan de prijs die studenten betalen voor onderwijs. Dat verandert als private bijdragen toenemen en/of als collegegelddifferentiatie mogelijk is. Dit komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Een open bestel kan wel de fysieke toegankelijkheid van het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs beïnvloeden. Als door de toegenomen concurrentie de variëteit in het aanbod toeneemt, kan in de meeste gebieden de fysieke toegankelijkheid verbeteren. In minder dichtbevolkte gebieden kan het aanbod van een aantal instellingen echter afnemen. Afhankelijk van de geografische mobiliteit van studenten en deelnemers, die verschilt tussen onderwijssectoren, ligt hier een rol voor de overheid (zie ook paragraaf 4.3).

Voorwaarde 7: Mededingingstoezicht

In een open bestel is mededingingstoezicht nodig op onderwijsaanbieders, om monopolievorming en misbruik van machtsconcentraties te voorkomen. Nader onderzoek moet uitwijzen of de algemene mededingingswet daarvoor voldoende aanknopingspunten biedt of dat het onderwijs ter bevordering van markten nog sectorspecifieke regels nodig heeft. De Europese mededingingsregels en staatssteunregels zullen ook gelden in een open bestel (zie bijlage 2). Daarnaast kan de invoering van een meer open bestel gevolgen hebben voor onze verhouding tot de landen in de Europese gemeenschap.

In het huidige bestel hebben we de afgelopen jaren een enorme schaalvergroting gezien, mede onder invloed van publieke regelgeving. Klaarblijkelijk zijn schaalvoordelen in het geding. Aan de andere kant blijkt uit een recent rapport van de Onderwijsraad¹⁵ dat de huidige grootschaligheid van onderwijsinstellingen tot extra bureaucratisering heeft geleid. De raad wijst er in dit verband op "*dat scholen zelf onvoldoende prikkels krijgen om, met het oog op doelmatige besteding van middelen, een optimale schaal en een optimale omvang van de overhead te realiseren.*" In de aanloop naar een open bestel zullen wet- en regelgeving geschoond moeten worden van prikkels die deze schaalvergroting aanmoedigen. In een open bestel hebben instellingen immers zelf een prikkel om schaalvoordelen te realiseren. Naar verwachting zullen grote instellingen dan ook blijven bestaan, tenzij ze ondoelmatig gedrag vertonen.

¹⁵ Onderwijsraad (2004b), p 12

Ook zijn de regionale monopolieposities van sommige instellingen een aandachtspunt in een open bestel. Voorkomen moet worden dat instellingen misbruik maken van hun machtspositie, omdat dan immers oneerlijke concurrentie optreedt.

Voorwaarde 8: Verantwoording afleggen

In een open bestel neemt de sturende rol van de overheid af. Vooral de huidige – publiek bekostigde – instellingen in het BVE krijgen een grotere autonomie om bijvoorbeeld hun bedrijfsvoering vorm te geven en hun onderwijsproces in te richten. Zoals in het huidige bestel al gebeurt, zullen instellingen ook in een meer open bestel in jaarverslagen en jaarrekeningen verantwoording moeten afleggen aan de overheid over de besteding van de publieke middelen.

2.3 Optionele elementen voor het HO

Aangewezen instellingen mogen momenteel in de private markt voor hoger onderwijs studenten selecteren en zelf bepalen welke prijs ze vragen voor hun onderwijs. Publiek bekostigde instellingen mogen dit nog niet.¹⁶ Selectie en collegegelddifferentiatie zijn optionele elementen voor een open bestel, die voor nieuwe aanbieders de aantrekkelijkheid vergroten om toe te treden tot het bekostigde segment. Hoewel collegegelddifferentiatie en selectie in elkaars verlengde liggen, zijn ze niet onlosmakelijk met elkaar verbonden.

2.3.1 Selectie

Onder selectie verstaan we de mogelijkheid voor instellingen om studenten op basis van cijfers op de vooropleiding, aanvullende testen en/of motivatie aan te nemen of te weigeren. Dit betekent dat het diploma van de vooropleiding geen garantie meer vormt om tot een vervolgopleiding te worden toegelaten. Het laten vervallen van de acceptatieplicht betekent overigens niet dat alle instellingen daadwerkelijk gaan selecteren: zij gaan zich juist richten op andere doelgroepen.

Selectie biedt instellingen de mogelijkheid onderwijs beter toe te spitsen op de capaciteiten van verschillende deelnemers. Zo kan een docent de leerstof beter afstemmen op het niveau. Selectie is ook een prestatieprikkel voor aankomende deelnemers en studenten: zij moeten een plaats op een (top)opleiding afdwingen met prestaties.

2.3.2 Collegedifferentiatie

Collegegelddifferentiatie houdt in dat instellingen vrij zijn om het collegegeld van een opleiding zelf te bepalen. Wel kan de overheid – zeker in de beginfase, als de verhoudingen nog niet zijn uitgekristalliseerd – een maximum instellen. Daarbij moet zij wel rekening houden met de hoogte van de publieke financiering, zodat voldoende middelen voor onderwijs beschikbaar blijven.

Bij collegegelddifferentiatie kunnen de doelmatigheidswinsten niet alleen worden vertaald in een hogere kwaliteit, maar ook in een lager collegegeld. Daarnaast vergroot collegegelddifferentiatie de autonomie van de instellingen. Ze kunnen werken met verschillende prijs/kwaliteitsverhoudingen van opleidingen. Dat kan leiden tot duurdere

¹⁶ Een uitzondering vormen de studies waarvoor een numerus fixus geldt

topopleidingen, maar ook tot opleidingen met intensieve begeleiding of andere vormen van maatwerk.

2.3.3 Gevolgen van de optionele elementen voor de voorwaarden

Wat is de invloed van selectie en collegegelddifferentiatie op de basisvoorwaarden van een open bestel?

Voorwaarde 1: bekostigingssystematiek

De mogelijkheid om zelf collegegelden vast stellen, heeft gevolgen voor de bekostigingssystematiek. Zonder collegegelddifferentiatie zal de overheid in de bekostiging rekening moeten houden met de kostprijzen van opleidingen, maar dat brengt extra informatiekosten voor de overheid met zich mee. De overheid is immers minder goed op de hoogte van de prijzen van diverse opleidingen dan de instellingen die zelf de opleidingen verzorgen.

Als instellingen volledig vrij zijn in het vaststellen van collegegelden, ligt één algemeen bekostigingsniveau voor de hand. Alleen als een opleiding extra maatschappelijke meerwaarde heeft, kan de overheid deze opleiding extra bekostigen (zie paragraaf 2.4). Als de vrijheid om zelf collegegelden vast te stellen is gemaximeerd, ligt differentiatie in bekostigingsniveaus wel voor de hand, zij het in mindere mate dan bij vaste collegegelden. Instellingen kunnen in dit geval immers slechts een deel van de extra kosten van een dure opleiding op de deelnemer verhalen. Ook topopleidingen komen in deze variant slechts gedeeltelijk tot stand.

Voorwaarde 6: financiële toegankelijkheid.

Variatie in collegegelden kan de financiële toegankelijkheid beïnvloeden. Hogere collegegelden verminderen de financiële toegankelijkheid. Banken zullen niet altijd bereid zijn om de private bijdrage voor te schieten, omdat zij weinig zicht hebben op het rendement van de opleiding voor individuele studenten. Ook kunnen studenten terughoudend zijn om de benodigde middelen te lenen (leenaversie). Dit kan de toegankelijkheid verminderen. Introductie van een leenstelsel¹⁷, waarbij de terugbetaling is verbonden aan het profijt van de studie, kan leenaversie tegengaan. Alle geschikte studenten kunnen dan een lening krijgen voor hun opleiding. De terugbetaling van de lening is afhankelijk van het inkomen dat studenten na hun opleiding verdienen.

Voorwaarde 7: mededingingstoezicht.

Als instellingen (tot op bepaalde hoogte) collegegelden mogen vaststellen, moet de toezichthouder (NMA) erop toezien dat instellingen hun eventuele monopoliepositie niet uitbuiten door extra hoge prijzen te vragen.

2.4 Opleidingen met extra maatschappelijke meerwaarde

In een meer open bestel kunnen opleidingen die onvoldoende deelnemers of studenten aantrekken niet overleven. Voor een aantal van deze onrendabele opleidingen geldt echter dat zij een extra maatschappelijke meerwaarde hebben. De waarde voor de maatschappij is dan groter dan het profijt voor de individuen. Daarbij valt te denken aan opleidingen verpleegkunde, lerarenopleidingen of aan bèta- en technische opleidingen, maar ook aan opleidingen die te kampen hebben met een verminderde geografische

¹⁷ zie ook Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel (2003)

toegankelijkheid. De overheid zal opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde aanvullend moeten bekostigen. Zij kan voor deze opleiding een hogere publieke bijdrage per deelnemer of student vaststellen, of deze opleidingen tenderen. De vraag is hoe deze opleidingen geïdentificeerd worden. In de praktijk zal de overheid haar keuzes zoveel mogelijk moeten baseren op onderzoek, én op politieke afwegingen.

2.5 Winststreven

De vraag is of instellingen in een meer open bestel winst mogen maken. Het toelaten van winststreven brengt een aantal voordelen met zich mee. Om te beginnen wordt het voor meer instellingen aantrekkelijk om de markt te betreden. Naast niet-winstgerichte instellingen, zoals religieuze scholen en stichtingen met maatschappelijke doelstellingen, kunnen ook commerciële aanbieders de markt betreden. Deze laatste instellingen hebben doorgaans een sterkere prikkel om zo doelmatig mogelijk te opereren. De extra concurrentie prikkelt ook de aanwezige niet-winstgerichte instellingen om hun productiviteit te verbeteren. Verder hebben winstgerichte ondernemingen een sterkere prikkel om nieuwe markten aan te boren en extra studenten aan te trekken. Tot slot hebben winstgerichte ondernemingen een betere toegang tot de kapitaalmarkt. Deze toegang biedt instellingen de kans om extra private middelen voor het onderwijs te genereren, waardoor instellingen meer mogelijkheden hebben om te investeren. Daarbij zullen kapitaalverschaffers wel een normaal rendement vragen.

Aan winststreven kleven ook een aantal andere aspecten. Winstgerichte ondernemingen zullen zeer waarschijnlijk alleen de meest rendabele opleidingen aanbieden. Verder wijst de literatuur erop dat winstgerichte ondernemingen een sterkere prikkel kunnen hebben om op niet-waarneembare kwaliteitsaspecten te beknijselen (zie 3.4)¹⁸. Tot slot kan winststreven een negatief effect hebben op de intrinsieke motivatie van docenten.

Al met al zal er in een open bestel ruimte zijn voor instellingen zónder en mét winstoogmerk. In beide situaties is het zaak dat bij de inzet van publieke middelen de publieke belangen worden gewaarborgd en dat instellingen rekenschap afleggen over de besteding van deze middelen. De IBO-werkgroep adviseert de fiscale en arbeidsrechtelijke gevolgen van winststreven in een open bestel verder te bestuderen.

2.6 Conclusie

Zowel in de basisvariant als in de variant met selectie en collegegelddifferentiatie moet een open bestel voldoen aan een aantal voorwaarden. Voor opleidingen die een extra maatschappelijke meerwaarde bezitten en die het in een open bestel zonder overheidssteun niet redden, moeten voorzieningen worden getroffen. Winststreven vergroot in een open bestel de mogelijkheden voor niet-bekostigde instellingen om toe te treden tot het bekostigde domein. Maar ook zonder winststreven is een open bestel denkbaar.

Het volgende hoofdstuk beschrijft welke effecten voor het BVE en HO verwacht mogen worden van een meer open bestel.

¹⁸ CPB (2004)

3 Verwachte effecten van een open bestel in het HO en BVE

3.1 Inleiding

In een meer open bestel heeft het “stemgedrag met de voeten” van deelnemers en studenten financiële consequenties voor instellingen. Huidige aanbieders kunnen hun marktaandeel - en daarmee een deel van de publieke bekostiging - verliezen als zij inefficiënt met publieke middelen omspringen. Nieuwe aanbieders kunnen in het gat springen dat zo ontstaat.

Hoe zullen de huidige aanbieders hierop anticiperen? Zet het hen aan tot meer doelmatigheid - meer kwaliteit voor hetzelfde publieke geld? Wat zijn de effecten op de toegankelijkheid?

Dit hoofdstuk gaat in op deze vragen. Allereerst komen de mogelijk positieve effecten van een open bestel in het HO aan bod, in twee varianten: zónder en mét selectie en collegegelddifferentiatie. Daarna gaan we in op de mogelijke positieve effecten van een open bestel in het BVE (zonder selectie en collegegelddifferentiatie – zie paragraaf 2.1). Naast positieve effecten zijn er ook mogelijke negatieve effecten. Deze komen in paragraaf 3.4 aan de orde, samen met opties voor flankerend beleid waarmee deze risico's (deels) weggenomen kunnen worden. Dit hoofdstuk eindigt met een paragraaf over de invloed van trends op een open bestel in het HO en BVE.

3.2 Mogelijke positieve effecten in het HO

Het huidige WO kent 13 bekostigde instellingen en 9 aangewezen universiteiten. De Universiteit voor Bedrijfskunde Nijenrode is echter de enige aangewezen universiteit die geen bekostiging van de overheid ontvangt (zie box 1 op de volgende pagina). Het HBO kent 61 bekostigde en 64 aangewezen instellingen. Voor een deel bieden zij dezelfde opleidingen als de bekostigde hogescholen. Ook zijn er nog commerciële aanbieders, waarvan de opleidingen niet geaccrediteerd zijn. In een open bestel kunnen aangewezen instellingen in aanmerking komen voor studentvolgende bekostiging voor de geaccrediteerde opleidingen die zij aanbieden. Maar ook nieuw op te richten instellingen en buitenlandse instellingen komen hiervoor in aanmerking als hun opleidingen geaccrediteerd zijn. Welke effecten zijn hiervan te verwachten?

Basisvariant

Een meer open bestel kan een positieve invloed hebben op de kwaliteit en doelmatigheid van het bestel. In een onderwijsmarkt waarin nieuwe aanbieders kunnen toetreden, zullen aanbieders meer concurreren. Zij kunnen hun aantrekkelijkheid proberen te vergroten door bijvoorbeeld meer maatwerk en variatie te leveren in opleidingen. Daardoor verbeteren het rendement van het onderwijs en de aansluiting van opleidingen op de arbeidsmarkt. Door nieuwe niches aan te boren en onderwijsmethoden te vernieuwen, kunnen zij marktaandeel veroveren of juist behouden. Deze kwaliteitsimpuls kan de doelmatigheid vergroten: meer kwaliteit voor hetzelfde macrobudget.

Bestaande instellingen krijgen in een open bestel meer autonomie en flexibiliteit, mede omdat de regels om een opleiding te starten vereenvoudigd worden. Dit biedt instellingen betere kansen om in te spelen op veranderde omstandigheden en trends.

Evenals in het huidige bestel, worden (nieuwe) instellingen in een open bestel gestimuleerd om hun kwaliteitszorg-systeem beter te ontwikkelen. Zij zetten immers de accreditatie van hun opleidingen – en daarmee de bekostiging daarvoor – op het spel als zij te weinig doen aan kwaliteitszorg.

Met selectie en/of collegegelddifferentiatie

Selectie en collegegelddifferentiatie vergroten de autonomie van instellingen, waardoor het voor aangewezen en buitenlandse instellingen nog aantrekkelijker wordt om tot het Nederlandse publiek bekostigde domein toe te treden.

Selectie biedt instellingen de mogelijkheid om opleidingen toe te spitsen op toptalenten en kan op deze manier topopleidingen creëren. Instellingen kunnen studenten selecteren op inhoudelijke kwaliteiten en hierop het onderwijs afstemmen. Onderzoek wijst uit dat onderwijs aan homogene groepen ten goede komt aan het rendement (zie ook CPB, 2002). Selectie is bovendien een prestatieprikkel voor aankomende studenten: zij moeten een plaats op een (top)opleiding afdwingen met prestaties. Selectie beïnvloedt de toegankelijkheid van sommige opleidingen voor minder begaafde studenten. Het diploma van de middelbare school is immers geen garantie meer om tot alle opleidingen te worden toegelaten. Overigens zullen sommige instellingen zich juist gaan richten op minder begaafde leerlingen door niet te selecteren.

Het voordeel van collegegelddifferentiatie is dat instellingen kostprijsverschillen tot uitdrukking brengen in de prijs. Daarnaast kunnen ze doelmatigheidswinsten uitdrukken in een lagere prijs, terwijl deze

BOX 1: WO, HBO en BVE in vogelvlucht

WO

Ruim 160 duizend studenten volgen een opleiding aan een van de 13 bekostigde universiteiten. De grootste universiteit, de Universiteit van Utrecht, heeft 3 keer zo veel deelnemers als de kleinste universiteit, de Universiteit van Wageningen. Gemiddeld bieden de universiteiten 48 opleidingen aan. Het WO kent officieel 9 aangewezen onderwijsinstellingen: vijf theologische universiteiten, de Universiteit voor Humanistiek, de transnationale Universiteit Limburg, Open Universiteit, de Universiteit voor Bedrijfskunde Nijenrode. Deze instellingen bieden samen 12 opleidingen aan en zijn daardoor te karakteriseren als gespecialiseerde instellingen. In totaal volgen 1240 studenten een opleiding aan deze instellingen. Alleen de Universiteit voor Bedrijfskunde Nijenrode ontvangt geen overheidsbekostiging en is dus in feite de enige aangewezen instelling.

HBO

In het HBO studeren 310.000 studenten. De afgelopen jaren zijn veel bekostigde hogescholen gefuseerd, waardoor er momenteel nog 61 hogescholen zijn; dat waren er 400 in 1990. Deze instellingen bieden bijna 1400 opleidingen aan, ofwel gemiddeld 23 opleidingen per instelling. Per instelling volgen gemiddeld 4000 studenten een opleiding. Een aantal hogescholen heeft zelfs meer dan 10.000 studenten. In de meeste steden is slechts één HBO aanwezig. Slechts in enkele plaatsen zijn er twee grote hogescholen. Naast deze instellingen opereren 64, veelal gespecialiseerde, aangewezen instellingen op de onderwijsmarkt, met gemiddeld 500 deelnemers. Deze instellingen bieden momenteel circa 500 opleidingen aan, ofwel gemiddeld 8.1 per instelling.

BVE

Ongeveer 450 duizend deels leerplichtige jongeren volgen jaarlijks een beroepsopleiding in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Ook in de BVE-sector zijn veel instellingen gefuseerd, waardoor het aantal instellingen is afgenomen van 500 instellingen in 1990 tot 72 in 2000. De meeste scholieren volgt een opleiding aan een van de 45 regionale opleidingscentra (ROC's), die gemiddeld ruim 6000 deelnemers tellen.

Veel van de ROC's hebben, mede door de beperkte mobiliteit van MBO-studenten, een regionale monopoliepositie verworven. Slechts zes steden kennen 2 ROC's; 5 ROC's hebben meer dan 20.000 deelnemers.

In de BVE-sector opereren 51 niet-bekostigde instellingen, die aanmerkelijk kleinschaliger zijn dan de ROC's. Deze instellingen hebben zich vooral gespecialiseerd in de sectoren dienstverlening en gezondheidszorg, en in de economisch-administratieve sector.

winsten in een open bestel zonder collegegelddifferentiatie alleen in extra kwaliteit kunnen worden uitgedrukt.

Collegegelddifferentiatie biedt instellingen ook de mogelijkheid om te concurreren op unieke prijs/kwaliteitsverhoudingen van opleidingen, bijvoorbeeld door topopleidingen in het leven te roepen. Dit leidt tot extra variëteit in de kwaliteit van het aangeboden onderwijs, en kan aldus bijdragen aan het opheffen van een breed ervaren gebrek van ons huidige bestel: te weinig topopleidingen. Ook kunnen instellingen, dankzij een grotere speelruimte, meer maatwerk bieden, toegespitst op de individuele capaciteiten en voorkeuren van verschillende groepen onderwijsdeelnemers. Studenten kunnen opleidingen kiezen waarvan het niveau is afgestemd op hun capaciteiten, waardoor het rendement van het onderwijs kan toenemen. Een belangrijke voorwaarde is invoering van een leenstelsel dat de financiële toegankelijkheid waarborgt.

3.3 Mogelijke positieve effecten in het BVE

Het huidige BVE telt 72 bekostigde en 51 niet-bekostigde instellingen. Een meer open bestel in het BVE zou een antwoord kunnen zijn op de problemen die samenhangen met de relatieve regionale monopoliepositie van veel ROC's. De niet-bekostigde instellingen hebben dan de kans om toe te treden en te concurreren met de ROC's. Bij het BVE wordt uitgegaan van de basisvariant en niet van de optionele elementen collegegelddifferentiatie en selectie. Toetreding vanuit het buitenland lijkt minder aantrekkelijk, omdat het BVE niet internationaal georiënteerd is (met uitzondering van de grensstreek).

Een meer open bestel daagt de huidige ROC's uit om te bewijzen dat hun eventuele regionale monopoliepositie is gebaseerd op schaalvoordelen. Als deze schaalvoordelen slechts gedeeltelijk aanwezig zijn of niet efficiënt worden benut, liggen er kansen voor nieuwe aanbieders in het BVE. Een open bestel prikkelt BVE-instellingen dus kwaliteit te leveren en middelen doelmatig in te zetten. Ook wordt het interessant voor nieuwe en bestaande aanbieders om in te springen op nieuwe onderwijsmarkten, meer maatwerk te leveren en in te spelen op specifieke deelnemersgroepen zoals probleemleerlingen. Naar verwachting vergroot een meer open bestel de keuzemogelijkheden voor deelnemers en biedt het meer impulsen voor onderwijsvernieuwing. Ook in het BVE zullen instellingen hun kwaliteitszorg op orde moeten brengen, omdat zij anders hun accreditatie en dus de publieke bekostiging kunnen verliezen.

De financiële toegankelijkheid van BVE-deelnemers verandert niet in een open bestel. Wellicht neemt in minder bevolkte gebieden de fysieke toegankelijkheid voor een aantal opleidingen af door de geringe mobiliteit van sommige BVE-deelnemers. De verminderde toegankelijkheid kan de overheid opvangen door sommige opleidingen in deze gebieden extra te bekostigen of een reiskostenvergoeding te verstrekken (zie 4.3).

3.4 Mogelijke negatieve effecten en opties voor flankerend beleid

Naast impulsen voor een grotere doelmatigheid en kwaliteit brengt een open bestel ook risico's met zich mee. Hieronder worden deze risico's in kaart gebracht, voorzien van opties voor flankerend beleid om (een deel) van deze risico's te ondervangen.

Secundaire onderwijsdoelstellingen

De onderwijsraad (2004a) en het CPB (2004) wijzen erop dat concurrerende instellingen mogelijk minder aandacht besteden aan secundaire onderwijsdoelstellingen, die immers minder goed waarneembaar zijn. Het gaat dan om doelstellingen als zelfvertrouwen, motivatie voor vervolgoedingen, en sommige sociale vaardigheden en maatschappelijke voorkeuren. Als deelnemers/studenten of hun ouders deze onderwijsdoelstellingen niet meewegen in hun keuze van een instelling, kan concurrentie instellingen ertoe aanzetten zich hiervoor minder in te spannen, zodat ze beter kunnen scoren op andere, wel waargenomen onderwijsdoelstellingen.

Deze uitruil zal zich echter niet altijd voordoen. Vaak zijn de opbrengsten op het gebied van de secundaire onderwijsdoelstellingen complementair aan de beter meetbare opbrengsten: goede scores op wiskunde of Engels geven immers ook zelfvertrouwen en motivatie.

Concurrentie zorgt ervoor dat instellingen zich willen onderscheiden op zaken die worden waargenomen. Het is daarom van belang om alle opbrengsten die belangrijk geacht worden, goed te definiëren. Een optie is dan dat de onderwijsinspectie deelnemers, studenten en hun ouders informeert over deze opbrengsten, inclusief de opbrengsten die momenteel niet direct worden waargenomen. Deze aspecten van onderwijskwaliteit kunnen ook expliciet worden opgenomen in de accreditatie (CPB, 2004). Het is overigens de vraag of het huidige stelsel de secundaire onderwijsdoelstellingen beter weet te waarborgen.

Fraudegevoeligheid

In elk stelsel is fraudegevoeligheid een belangrijk aandachtspunt. De verandering naar studentvolgende bekostiging heeft als voordeel dat deelnemers een groter belang hebben bij een goed gebruik van die bekostiging. Anderzijds kan concurrentie instellingen en studenten verleiden om samen te spannen om de publieke middelen te verkrijgen. Dit kan fraude in de hand werken. Door de studentvolgende bekostiging afhankelijk te maken van leerprestaties kan dit worden tegengegaan.

'Cherry picking'

De onderwijsraad (2004a) wijst op het risico van 'cherry picking': nieuwe aanbieders richten zich alleen op de meest rendabele opleidingen. Zij bieden dan vooral goedkope opleidingen aan, en weinig dure. Dit gedrag zou kunnen ontstaan doordat kruissubsidiëring tussen goedkope en dure opleidingen in een open bestel niet meer mogelijk is. 'Cherry picking' wordt veroorzaakt als instellingen de kosten van dure opleidingen niet kunnen doorberekenen aan deelnemers en studenten of als de bekostigingsniveaus onvoldoende zijn afgestemd op de kostprijzen.

Als instellingen zelf collegegelden mogen vaststellen, dan kunnen zij de extra kosten van duurdere opleidingen doorberekenen aan de student. Op deze wijze worden ook de duurdere opleidingen rendabel voor instellingen. De overheid kan dan volstaan met één bekostigingsniveau, aangevuld met extra bekostiging voor opleidingen met extra maatschappelijke meerwaarde.

Door het vaste schoolgeld in het BVE, zal de overheid, meer dan nu, in de bekostiging van opleidingen recht moeten doen aan de feitelijke verschillen in kostprijzen van opleidingen. Als zij de hogere kosten van duurdere opleidingen vergoedt, worden deze opleidingen ook rendabel voor instellingen. Dit betekent dat duurdere en minder gewilde techniekopleidingen, en opleidingen met extra begeleidingskosten voor 'probleemleerlingen' in aanmerking komen voor extra bekostiging. Instellingen hoeven dan niet meer met kruissubsidies hun opleidingsaanbod in stand te houden. Op die manier kan 'cherry picking' worden voorkomen. In het aantal te hanteren bekostigingsniveaus zal de overheid een balans moeten vinden tussen de

maatschappelijke kosten van 'cherry picking' en de kosten die zij moet maken om de bekostiging aan te laten sluiten op het opleidingsaanbod.

Instellingen die duurdere opleidingen willen aanbieden, kunnen voor grote investeringen komen te staan. Omdat winstgerichte instellingen toegang hebben tot de kapitaalmarkt en eigen vermogen kunnen opbouwen, kan winststreven ervoor zorgen dat instellingen in het HO en BVE deze investeringen kunnen dragen.

Interdisciplinariteit

Een open bestel kan leiden tot een afname van de variëteit van opleidingen binnen instellingen, als kleine specialistische instellingen de markt betreden. Mogelijkerwijs heeft dit een minder gunstig effect op de interdisciplinariteit.

Kapitaalvernietiging

In een open bestel kan het voor instellingen noodzakelijk zijn om bepaalde onrendabele opleidingen te beëindigen. Dat kan gevolgen hebben voor het kapitaal van de instelling, zoals zeer specifieke apparatuur (praktijklokalen). Als dit kapitaal niet opnieuw gebruikt wordt, kan kapitaalvernietiging optreden. Kapitaalvernietiging treedt niet op als de instellingen het overbodige kapitaal op een andere wijze kunnen inzetten of te gelde kunnen maken (denk aan onderwijsgebouwen).

Mogelijke negatieve effecten van selectie

Een risico van selectie is dat HO-instellingen de capaciteiten van studenten niet goed kunnen inschatten. Dit kan ertoe leiden dat studenten met voldoende capaciteiten toch niet worden toegelaten tot de opleiding van hun voorkeur. Dit benadrukt het belang van goede selectiemethoden.

Mogelijke negatieve effecten collegegelddifferentiatie

In dit IBO is de mogelijkheid van collegegelddifferentiatie alleen voor het HO uitgewerkt. Als HO-instellingen hogere collegegelden vragen voor bepaalde (top)opleidingen en als studenten angst hebben om te lenen, kan de financiële toegankelijkheid van het onderwijs afnemen. Zoals in hoofdstuk twee is aangegeven, kan de overheid dit ondervangen met de invoering van een leenstelsel, waarbij terugbetaling is gekoppeld aan het individuele profijt.

3.5 Trends en een open bestel

Meer dan in het huidige stelsel ligt de verantwoordelijkheid voor de inrichting van het onderwijs in een meer open bestel bij de instellingen zelf. Dit biedt hun meer mogelijkheden om in te spelen op de maatschappelijke trends en hun sterke kanten uit te buiten. Zo kunnen zij flexibel inspelen op de grotere mondigheid van studenten, op vragen uit de regio en op de specifieke wensen van deelnemers en studenten. HO-instellingen krijgen meer instrumenten om zich sterker profileren op de groeiende internationale markt voor (master)opleidingen. Zo kan een meer open bestel bijdragen aan de kennissamenleving.

Deze impuls tot kwaliteit en maatwerk brengt instellingen in een positie waarin zij, beter dan in het huidige bestel, een beroep kunnen doen op aanvullende private middelen. Zoals eerder betoogd, is ook dit aspect van grote betekenis, omdat de ambities op het gebied van volume en kwaliteit van het onderwijs uit de pas lopen met de beperkte publieke middelen die daarvoor beschikbaar zullen zijn. Een meer open bestel kan zo een bijdrage leveren aan de financiering van een groei in onderwijsvoorzieningen, zonder dat dit tot onaanvaardbare aanspraken leidt op publieke bekostiging.

3.6 Conclusie

Een open bestel biedt enerzijds kansen voor een beter renderend onderwijs, anderzijds herbergt het ook risico's, waarvan er echter een aantal met flankerend beleid zijn te ondervangen. Dit vergt een zorgvuldige afweging en pleit voor experimenten. Deze vormen het onderwerp van hoofdstuk 5. Maar eerst wordt in hoofdstuk 4 aangegeven hoe een meer open bestel concreet gestalte kan krijgen.

4 Hoe te komen tot een open bestel in HO en BVE?

4.1 Inleiding

Wat moet er concreet in het HO en BVE veranderen om tot een meer open bestel te komen? Deze vraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Verder schetst dit hoofdstuk in grote lijnen hoe de overgang naar een open bestel ingekleed zou kunnen worden.

4.2 Hoe te komen tot een open bestel in het HO?

Deze paragraaf beschrijft een open bestel in het WO en het HBO aan de hand van de voorwaarden die we in hoofdstuk 2 hebben geïntroduceerd. Daarmee schetsen we tegelijk de rol van de overheid in een open bestel. Aan het eind van de paragraaf komen ook de aspecten aan de orde die in een open bestel minder aandacht van de overheid vragen dan in het huidige bestel.

Voorwaarde 1: Bekostigingssystematiek

De eerste voorwaarde behelst vraagvolgende bekostiging. De bekostiging van het wetenschappelijk onderwijs is slechts gedeeltelijk vraagvolgend. Universiteiten krijgen momenteel een deel (37%) van de publieke middelen onafhankelijk van het aantal studenten (vaste voet). De rest van de financiering is afhankelijk van het aantal einddiploma's (50%) en aantal eerstejaarsstudenten (13%). Als het gaat om de einddiploma's, zijn er drie bekostigingsniveaus: lage bekostiging voor alfa- en gammaopleidingen, hoge bekostiging voor bètaopleidingen en extra hoge bekostiging voor enkele specialistische opleidingen. In de bekostigingssystematiek zit een verdragselement: de bekostiging in een bepaald jaar is gebaseerd op inschrijvingen van 2 jaar daarvoor.

In een open bestel passen in principe geen vaste voeten in de onderwijsfinanciering vanwege de risico's van oneerlijke concurrentie en onbeheersbare overheidsfinanciën. Het IBO beveelt aan om vaste voeten voor de onderwijsfinanciering te beëindigen. Daarnaast kan het verdragselement toetreding van nieuwe aanbieders belemmeren.

Het budget voor het HBO wordt verdeeld volgens diplomafinanciering: voor elke student die een diploma behaalt, krijgt de instelling 4,5 jaar bekostigd. Voor elke student die de opleiding niet afrondt, krijgt de instelling 1,35 jaar bekostigd. Hiermee is de bekostiging in principe (indirect) studentvolgend.

In een open bestel zonder collegegelddifferentiatie zal de overheid verschillende bekostigingsniveaus moeten hanteren, zodat bestaande of nieuwe instellingen ook duurdere opleidingen aanbieden. Als instellingen (tot op zekere hoogte) zelf collegegelden mogen vaststellen, kan de overheid volstaan met minder bekostigingsniveaus.

Voorwaarde 2: afbakening van de onderwijsmarkt

De IBO-werkgroep beveelt aan om deze afbakening van de onderwijsmarkt verder te bestuderen, ten behoeve van politieke besluitvorming (zie 2.2).

Voorwaarde 3: accreditatie

Met de invoering van de bachelor-masterstructuur is accreditatie ingevoerd in het hoger onderwijs. De NVAO, die in 2003 van start is gegaan, keurt opleidingen elke 6 jaar op hun kwaliteit. In een open bestel is te overwegen de accreditatie voor een kortere periode te laten gelden. In de accreditatie zal ook de relevantie van opleidingen getoetst moeten worden. Ten slotte zullen instellingen in de accreditatie moeten aangeven hoe zij denken de continuïteit van hun opleidingen te waarborgen. Bijvoorbeeld door aan te geven wat de alternatieven zijn voor de deelnemers als de instelling onverhoopt een opleiding moet beëindigen.

Voorwaarde 4: Transparante informatie

In het huidige hoger onderwijs wordt mede door private partijen informatie verschaft over de kwaliteit van de onderwijsopleidingen. Zo maken Elsevier en Keuzegids Hoger Onderwijs ranglijsten van instellingen in het HO, gebaseerd op enquêtes bij docenten en studenten. Daarnaast beschrijft de Inspectie jaarlijks de staat van het hoger onderwijs, waarbij ook de kwaliteit een belangrijk aandachtspunt is. Verder kondigt het HOOP 2004 aan dat het hoger onderwijs meer dan nu nadruk zal leggen op het benchmarken van instellingen en opleidingen door instellingen te stimuleren om informatie vrij te geven.

Deze vormen van informatievoorziening verdienen zowel in de overgang naar een open bestel als daarna de nodige aandacht. In de overgang naar een meer open bestel zal de vraag naar informatie door studenten toenemen, omdat hun keuzemogelijkheden toenemen. Daardoor krijgen private partijen een extra stimulans om deze informatie te verzamelen en te publiceren. Het blijft echter een taak van de overheid om toe te zien op de totstandkoming van de informatievoorziening.

Van aankomende studenten in het hoger onderwijs mag worden verwacht dat zij informatie over het opleidingsaanbod kunnen verwerken. Studenten zijn daartoe beter in staat als de informatie de relevante gegevens bevat en voldoende transparant is.

Voorwaarde 5: Waarborgen van een pluriform aanbod

In een open bestel is de zogenoemde macrodoelmatigheidstoets overbodig. Hetzelfde geldt voor de regels die HO-instellingen beperken om filialen in andere regio's te openen. Dergelijke regels beperken immers de concurrentie tussen instellingen en belemmeren zo de werking van een open bestel.

De overheid heeft een andere rol als het gaat om opleidingen met maatschappelijke meerwaarde. In het huidige bestel worden WO- en HBO-opleidingen met maatschappelijke meerwaarde mede gefinancierd via kruissubsidies. In een meer open bestel zal de overheid moeten bepalen om welke opleidingen het gaat, en ze extra moeten bekostigen.

Voorwaarde 6: Waarborgen van de toegankelijkheid

Als collegegelddifferentiatie deel uitmaakt van een meer open bestel in het hoger onderwijs, krijgt het profijtbeginsel meer nadruk: studenten moeten stevig investeren in hun opleiding, maar verdienen dankzij die opleiding naar verwachting later ook meer dan wanneer zij de opleiding niet hadden gevolgd. Een leenstelsel met aflossing naar draagkracht kan leenaversie verminderen en daarmee wordt de toegankelijkheid gewaarborgd. Voor de fysieke toegankelijkheid hoeven geen aanpassingen getroffen te worden, omdat van HBO- en WO-studenten een zekere mobiliteit mag worden verwacht.

Voorwaarde 7: Mededingingstoezicht.

Mededingingstoezicht is een nieuw element in het publiek bekostigde onderwijs. Dit geldt ook voor eventueel sectorspecifiek toezicht. Dat zal nader uitgewerkt moeten worden.

Voorwaarde 8: Afleggen van verantwoording

De verantwoording over de besteding van publieke middelen loopt in een open bestel via jaarverslagen, jaarrekeningen en instellingsplannen. Als private partijen te weinig informatie leveren, kan de overheid extra eisen stellen aan deze stukken. Evenals in het huidige bestel krijgen de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst OCW toegang tot alle bekostigde opleidingen. Het CRIHO, dat in het huidige bestel de verplichte registratie van studenten en extraneï verzorgt, zou de studentvolgende financiering bij kunnen houden.

De inrichting van organisaties

In een meer open bestel staat de overheid meer op afstand van de instellingen. Ze schept de condities waarbinnen instellingen opereren, maar houdt zich minder bezig met de bedrijfsvoering van instellingen. In het huidige bestel moeten hogescholen en universiteiten voldoen aan tal van regels voor de inrichting van hun organisatie. Daarbij valt te denken aan de bestuurlijke inrichting van universiteiten, medezeggenschapsprocedures en rechtsbescherming (klachtenprocedures en beroepsmogelijkheden). In een open bestel dragen instellingen de verantwoordelijkheid voor deze aspecten. Als het gaat om zaken die cruciaal zijn voor het waarborgen van de minimumkwaliteit van het onderwijs, kunnen ze worden geïntegreerd in de accreditatieprocedure.

4.3 Hoe te komen tot een open bestel in het BVE?

Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven, stelt de IBO-werkgroep voor om in een meer open bestel in het BVE de acceptatieplicht te handhaven en géén collegegelddifferentiatie en selectie in te voeren.

Voorwaarde 1: Bekostigingssystematiek

De huidige bekostiging van de ROC's is studentvolgend en wordt verdeeld op basis van deelnemersaantallen (80%) en aantal verstrekte diploma's (20%). Wel bevat de bekostigingssystematiek een vertragingselement (de bekostiging in een bepaald jaar is gebaseerd op de inschrijvingen van 2 jaar daarvoor). Binnen de bekostiging worden acht verschillende prijsniveau's gehanteerd.

In principe hoeft er niet zoveel te veranderen in de bekostiging voor het BVE. Wel vormt de vertraging in de bekostiging een ongewenste toetredingsbarrière voor nieuwe aanbieders. In de overgang naar een open bestel moet de bekostiging voldoende worden afgestemd op de verschillende kostprijzen van de opleidingen.

Voorwaarde 2: afbakening van de onderwijsmarkt

Voor de afbakening van de onderwijsmarkt voor het BVE geldt hetzelfde als voor die in het HO. De IBO-werkgroep beveelt aan om deze afbakening verder te bestuderen.

Voorwaarde 3: accreditatie

BVE-opleidingen worden in het huidige bestel niet geaccrediteerd. De sector zou in een meer open bestel aansluiting kunnen zoeken bij het NVAO om de opleidingen te laten accrediteren. Een andere optie is dat de sector voortbouwt op het onafhankelijke Kwaliteitscentrum Examinering (KCE), dat toeziet op de kwaliteit van de examinering. Vanaf augustus 2003 borgt KCE alle examens. KCE zou zich daarnaast kunnen richten op andere minimumkwaliteitsaspecten, waarbij het kan leren van de ervaringen van het NVAO.

Voorwaarde 4: Transparante informatie

Ook in het BVE is transparante informatie voor deelnemers cruciaal in een open bestel. De kwaliteitskaarten van de inspectie vormen een belangrijk onderdeel van die informatie. Ook wordt transparantie vergroot als deelnemers, naast informatie over de instellingen, ook informatie over de kwaliteit van opleidingen krijgen.

Een aandachtspunt voor het BVE is dat bepaalde groepen deelnemers moeite zouden kunnen hebben om de informatie over het aanwezige opleidingsaanbod in een open bestel te verwerken. Hier kan een rol zijn weggelegd voor (externe) studiebegeleiders of de mentoren aan de vooropleiding.

Voorwaarde 5: Waarborgen van een pluriform aanbod

In de kwalificatiestructuur secundair beroepsonderwijs (KBS) is vastgelegd welke opleidingen het beroepsonderwijs kan aanbieden. De kwalificatiestructuur wordt opgesteld door de Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, waarin werkgevers, werknemers en scholen zijn vertegenwoordigd. In een open bestel kunnen de kenniscentra alleen nog adviseren over het aanbod. Het daadwerkelijke aanbod van opleidingen komt immers tot stand door het samenspel van onderwijsvraag en onderwijsaanbod.

Voorwaarde 6: Waarborgen van de toegankelijkheid

In een open bestel zonder collegegeldifferentiatie wordt de financiële toegankelijkheid niet beïnvloed. Het huidige vaste les- en cursusgeld blijft dan immers bestaan. De geografische toegankelijkheid kan in een open bestel wél onder druk komen te staan. Leerlingen in de BVE-sector zijn, mede door hun leeftijd, minder mobiel dan HBO- en WO-studenten. Als het aantal opleidingen in dunbevolkte gebieden afneemt, kan de overheid de extra reiskosten vergoeden die een deelnemer moet maken. Ook kan de overheid een met opheffing bedreigde opleiding aanwijzen als opleiding met maatschappelijke meerwaarde.

Voorwaarde 7 en 8: Toezicht en afleggen van verantwoording

In een open bestel is mededingingstoezicht, eventueel aangevuld met sectorspecifiek toezicht, een nieuw element voor het BVE, evenals voor het hoger onderwijs. Ook de verantwoording tegenover de overheid verschilt niet wezenlijk van het hoger onderwijs in een open bestel. Die loopt via jaarverslagen, jaarrekeningen en instellingsplannen. Als private partijen te weinig informatie leveren, kan de overheid hier extra eisen aan stellen. Evenals in het huidige bestel krijgen de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst OCW toegang tot alle bekostigde opleidingen.

De inrichting van organisaties

In een open bestel bepalen instellingen decentraal hoe zij zich organiseren. Alleen aspecten die noodzakelijk zijn om de minimumonderwijskwaliteit te waarborgen, worden opgenomen in de accreditatieprocedure, zodat ze ook gelden voor nieuwe aanbieders. Daarbij valt te denken aan rechtsbescherming (klachtenprocedures en beroepsmogelijkheden). De instellingen worden zelf verantwoordelijk voor veel van de zaken die in het huidige bestel nog wettelijk zijn geregeld voor de organisatie van ROC's en vakinstellingen, zoals de bestuurlijke inrichting van ROC's en medezeggenschapsprocedures.

4.4 Transitie management: de overgang naar een open bestel

Een meer open bestel, zoals de werkgroep dat in dit IBO heeft beschreven, kan een belangrijk instrument zijn om de publieke belangen te behartigen. Om tot een meer open

bestel te komen, waarin onderwijsaanbieders vrij kunnen toetreden, is een belangrijke koerswijziging noodzakelijk.

Mede vanwege de grote veranderingslast die de overgang naar een meer open bestel met zich meebrengt, vereist de overgang van het huidige naar een meer open bestel een zorgvuldige, stapsgewijze aanpak, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering van het beleid. En omdat het HO en zeker ook de BVE-sector in de afgelopen jaren ingrijpende veranderingen hebben ondergaan, adviseert de werkgroep dit geleidelijk te doen.

Intussen zijn de eerste stappen naar een meer open bestel al gezet. Zo is in het HOOP (2004) voor het hoger onderwijs meer ruimte voor instellingen geregeld, onder meer gericht op de mogelijkheid om te selecteren en collegegelden te differentiëren. In de overgang naar een meer open bestel ligt het voor de hand om aan te sluiten bij deze voornemens.

Een lopend traject is ook de verdere implementatie van de accreditatie. Bij de invoering van de accreditatie, zijn alle opleidingen in het huidige bestel geaccrediteerd. Eind 2010 moeten al deze opleidingen hun accreditatie hebben 'ververst'. Voor de BVE-sector moet (eventueel binnen de NVAO) een nieuw accreditatieorgaan in het leven worden geroepen.

In de eerste fase zal de overheid niet alleen de lopende beleidsmaatregelen moeten doorvoeren, maar ook zorgvuldig moeten experimenteren. De experimenten moeten uitwijzen of de veronderstellingen die in dit IBO onderbouwd worden, zich in de praktijk voldoende voordoen. Deze experimenten dienen zorgvuldig te worden voorbereid, ingevoerd en geëvalueerd. Mede op basis van de experimenten kan het transitiepad worden bijgesteld. Hoofdstuk 5 bevat enkele suggesties voor experimenten.

Verder moet vanaf het begin de NMA een toezichtskader ontwikkelen voor het open bestel als geheel. Nader onderzoek moet uitwijzen of daarnaast nog sectorspecifiek toezicht noodzakelijk is.

Een volgende stap is de bekostigingssystematiek aan te passen en te zorgen voor transparantie van de onderwijsmarkt. Om te beginnen moeten de vaste voeten in de bekostiging te worden afgeschaft. Verder moet de bekostiging gebaseerd zijn op het actuele aantal studenten in een studiejaar, en niet op het aantal deelnemers en studenten van een of twee jaar daarvóór, voor zover dit uitvoeringstechnisch is te regelen. De precieze vormgeving van de bekostiging zou overigens deel kunnen uitmaken van een reguliere herziening van het bekostigingsstelsel. In de hervorming van de bekostiging zou de overheid opleidingen met maatschappelijke meerwaarde moeten oormerken en de potentiële doelgroep – studenten en deelnemers – moeten afbakenen. In deze fase kan de overheid werken aan de (internationale) transparantie van kwaliteitsverschillen tussen opleidingen en tussen instellingen. Deze transparantie moet garanderen dat in een open bestel de onderwijsdeelnemer de gevolgen van zijn keuze goed kan inschatten.

Een derde stap is het creëren van een gelijk speelveld, waarin de regelgeving voor instellingen wordt gelijkgetrokken. Een nieuwe Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en een nieuwe Wet educatie en beroepsonderwijs bieden daarvoor het kader. Tot slot moet het daadwerkelijk mogelijk worden voor nieuwe aanbieders om toe te treden.

4.5 Conclusie

Een open bestel in het HO en het BVE moet voldoen aan de voorwaarden die in hoofdstuk 2 zijn geïntroduceerd, zodat de kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid en

beheersbaarheid van het onderwijs in het BVE en HO gewaarborgd zijn. Als aan deze voorwaarden is voldaan, ontstaat er in principe een gelijk speelveld voor de huidige bekostigde en aangewezen instellingen, en voor nieuwe aanbieders. Uit hoofdstuk 4 blijkt dat in het huidige stelsel aan sommige van deze voorwaarden al (gedeeltelijk) is voldaan, zoals accreditatie in het HO en het afleggen van verantwoording. Maar om te komen tot een meer open bestel moeten ook de overige voorwaarden gerealiseerd worden. Daarbij vragen vooral de bekostigingssystematiek en de afbakening van de onderwijsmarkt de aandacht.

Met een gefaseerde aanpak – zorgvuldig experimenteren in WO, HBO en BVE en het invoeren de invoering van een nieuwe bekostigingssystematiek – kan de overheid vervolgens de weg inslaan naar een meer open bestel. In hoofdstuk 5 komen mogelijke experimenten aan de orde.

5 Waar en wanneer? Eerst experimenteren

5.1 Inleiding

De analyse in de voorgaande hoofdstukken laat zien dat een meer open bestel in potentie veel voordelen biedt als het gaat om de doelmatigheid en kwaliteit van het onderwijs. Maar er is nog onvoldoende hard bewijs dat deze voordelen zich daadwerkelijk voordoen. Ook bestaat er weinig empirische literatuur die dit aantoont, en praktische ervaringsgegevens vanuit het buitenland zijn er niet.¹⁹ Daarom bepleit de IBO-werkgroep een aantal experimenten om praktijkgegevens te verkrijgen. Dit hoofdstuk bevat suggesties voor experimenten in WO, HBO en BVE.

De werkgroep is nagegaan of te overwegen is voor een bepaalde opleiding, bijvoorbeeld rechten of economie, een meer open bestel in te voeren zónder te experimenteren. Het is volgens de werkgroep echter beter om eerst in kleinschalige experimenten ervaring op te doen met een open bestel. Pas als de uitkomsten van die experimenten daar voldoende aanleiding toe geven, kan gedacht worden aan grootschalige invoering.

Door op korte termijn te experimenteren met vormen van een open bestel, kan de overheid inzicht krijgen in de effecten van grotere concurrentie in het BVE en HO, en de verruimde keuzemogelijkheden voor deelnemers en studenten. De experimenten moeten duidelijk maken onder welke voorwaarden de beschreven positieve effecten ook in de praktijk verwacht mogen worden. De uitkomsten van experimenten bieden verder houvast voor de ontwikkeling van flankerend beleid om onbedoelde neveneffecten te bestrijden.

In een experiment worden door toeval (loting) twee groepen deelnemers en studenten aangewezen: een experimentele groep en een controlegroep. De experimentele groep krijgt de mogelijkheid om bijvoorbeeld ook bij aangewezen instellingen bekostigd onderwijs te volgen, de controlegroep krijgt deze mogelijkheid niet. Omdat het vergelijkbare groepen betreft, kan een eventueel verschil in resultaten tussen beide groepen worden toegeschreven aan de ruimere keuzemogelijkheden van de experimentele groep. Naast experimenten kunnen ook pilots worden ingevoerd in specifieke segmenten. Pilots zijn groter dan een experiment. Doorgaans hebben 'pilots' geen controlegroep, zodat ze lastiger zijn te evalueren. Wel kan ook in een lopende pilot worden gezocht naar een aselechte controlegroep.

De beschreven experimenten sluiten zoveel mogelijk aan bij de huidige ontwikkelingen en knelpunten, trends en sterke punten van het Nederlandse onderwijs. Bij de vormgeving van experimenten is uitvoerbaarheid een belangrijk uitgangspunt. Dit leidt onder meer tot experimenten met opleidingen die relatief weinig vaste kosten kennen. Tot slot zijn de experimenten niet zo omvangrijk dat ze in feite stelselwijzigingen inhouden. Negatieve uitkomsten van de experimenten moeten immers ook kunnen leiden tot aanpassingen.

¹⁹ Onderwijsraad (2004a), p. 30 - 35

5.2 Experimenten in het WO

In het HOOP²⁰ zijn de eerste stappen gezet voor meer selectie en collegegelddifferentiatie. Door deze toegenomen beleidsruimte voor bekostigde instellingen nemen de verschillen met private aanbieders af. Toch is het WO, vanwege de samenhang met onderzoeksactiviteiten (-financiering), een lastig onderwijssegment voor een open bestel. Daarnaast zijn er weinig aangewezen (geaccrediteerde) WO-instellingen. Dit bemoeilijkt de vormgeving van een experiment.

Binnen het WO kan niettemin een experiment worden ingevoerd voor opleidingen met relatief weinig vaste kosten, zoals economie, rechten of bedrijfskunde. Het is voor nieuwe aanbieders relatief eenvoudig om opleidingen te starten, maar ook om ze weer te beëindigen. Kruissubsidiëring speelt op dit moment geen rol in de financiering van deze opleidingen, zodat oneerlijke concurrentie voor een belangrijk deel wordt voorkomen.

Het experiment in het WO zou in eerste instantie gericht kunnen worden op de 'excellente' studenten in de masterfase, van wie verwacht mag worden dat zij mobiel zijn en goed in staat om informatie te verwerken. Later zou het experiment kunnen worden uitgebreid naar andere masteropleidingen of naar de bachelorfase.

Hoe zou het experiment eruit kunnen zien? Nieuwe aanbieders mogen de genoemde opleidingen gaan aanbieden. Daarnaast mogen huidige instellingen voor de genoemde opleidingen vestigingen openen in andere regio's. Via een systeem van loting krijgt de helft van de studenten het recht om onderwijs te volgen bij de nieuwe aanbieders. Diegenen die dat daadwerkelijk doen, nemen de bekostiging mee naar de nieuwe aanbieder. Na een bepaalde periode wordt geëvalueerd wat de effecten zijn op kwaliteit, toegankelijkheid, beheersbaarheid en doelmatigheid. Afhankelijk van de resultaten kan de overheid verdere stappen zetten naar een open bestel.

5.3 Experimenten in het HBO

Een experiment in het HBO is relatief eenvoudig omdat de huidige bekostiging geen vaste voeten en geen onderzoeksfinanciering kent. Daarnaast zijn er verschillende aangewezen hogescholen die in het experiment kunnen worden betrokken. Het experiment kan gericht worden op opleidingen die nu al door deze instellingen worden gegeven. Dit zijn opleidingen als economie, financiën, marketing, PR, en reclame. Via een systeem van loting krijgt de helft van een (grote) groep studenten het recht om onderwijs te volgen bij de aangewezen instellingen. Bij een positief resultaat kan vervolgens voor enkele specifieke opleidingen, die zowel door de bekostigde als door niet-bekostigde instellingen worden verzorgd, de regelgeving worden geharmoniseerd.

5.4 Experimenten in het BVE

Het experiment in het BVE zou zich kunnen richten op de 'risicogroepen', die een grote kans op uitval hebben. Een oorzaak voor de hoge uitval is dat deze groepen in het huidige bestel onvoldoende maatwerk krijgen aangeboden. Deze risicogroepen hebben

²⁰ Ministerie van OCenW (2004b), p28 - 29

een negatieve uitstraling op andere deelnemers en op de reputatie van de school. In het experiment krijgt een (aselecte) groep risico-deelnemers de mogelijkheid om de bekostiging ook in te zetten bij aangewezen, geaccrediteerde instellingen. Dit experiment zou antwoord kunnen geven op de vraag of private instellingen beter kunnen inspelen op de specifieke onderwijsbehoeften van deze groepen.

Vooraf bij risicogroepen is het de vraag of de (ouders van de) deelnemers een gefundeerde keuze kunnen maken op basis van de informatie die instellingen aanbieden. Externe mentoren of mentoren op de vooropleidingen kunnen hier een rol in vervullen. Deze mentoren krijgen een adviserende rol als deelnemers aanspraak kunnen maken op het meeneembare leerrecht.

Verder kan geleerd worden van de ervaringen die worden opgedaan met het vrijgeven van de cursussen die ROC's op dit moment verzorgen in het kader van de *Wet inburgering nieuwkomers*. De minister van Justitie wil, in samenwerking met de staatssecretaris van OCW, deze gedwongen winkelnering bij ROC's afschaffen. Daartoe zullen zij in de loop van 2004 het *Wetsvoorstel vrijgeven cursusaanbod WIN* indienen bij de Kamer. Het is de bedoeling om als de wet is ingevoerd na drie jaar te onderzoeken wat de effecten ervan zijn geweest. Op basis van de ervaringen worden vervolgens de mogelijkheden onderzocht om ook de gedwongen winkelnering voor de volwasseneneducatie vrij te geven. Het plan om het cursusaanbod voor de inburgering vrij te geven, is in die zin te beschouwen als een pilot dat het waardevolle informatie kan verschaffen over de effecten van concurrentie in een deel van de onderwijsmarkt.

5.6 Conclusie

Experimenten met vormen van een open bestel bieden inzicht in de effecten van toegenomen concurrentie in het BVE, HBO en WO, en de verruimde keuzemogelijkheden voor deelnemers en studenten. Meten is weten: door voor alle drie de sectoren overzichtelijk experimenten voor te stellen met controlegroepen, benadrukt de werkgroep dat een besluit om een meer open bestel in te voeren zorgvuldig genomen moet worden.

Literatuurlijst

- Berger J.H.J., en J.F.M. de Jonge, *Kern van de kenniseconomie; Een sterkte-zwakteanalyse van vier opleidingen in het Nederlandse hoger onderwijs*, Zoetermeer, november 2003
- Bovenberg A.L., H.P. van Dalen, C.N. Teulings (2003), *De Calculus van het Publieke Belang*, Den Haag
- Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsstelsel (2003), *Leren investeren; investeren in leren; Een verkenning naar stelsels van studiefinanciering*
- CPB (2002), *De pijlers onder de kenniseconomie: opties voor institutionele vernieuwing*. Den Haag
- CPB (2004), *Een Open Bestel in BVE, HBO en WO*, Den Haag
- Hof van Justitie EG (1993), zaak C-109/92, Strassburg, jur. 1993
- Hof van Justitie EG (1988), zaak 263/86, Strassburg, jur. 1988
- Houtkoop, W.A. (red.), R.K.W. van der Velden & T.F. Brandsma (2004), *De waarde van de startkwalificatie*. MGK-rapport 04-63, Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004a), *Koers BVE 2*, concept van 3 mei 2004
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004b), *HOOP*, Den Haag
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2001), *Grenzeloos leren*, Den Haag
- Onderwijsinspectie (2004), *Onderwijsverslag 2003*, Den Haag
- Onderwijsraad (2004a), *Ruimte voor Nieuwe Aanbieders in het Hoger onderwijs*, Den Haag
- Onderwijsraad (2004b), *Bureaucratisering in het Onderwijs*, Den Haag
- Onderwijsraad (2003), *Bekostiging Hoger Onderwijs*, Den Haag
- Tweede Kamer (2004), motie Tichelaar, vergaderjaar 2003-2004, 29410, nr.4, Den Haag

Samenstelling werkgroep

Voorzitter

drs. H. Borstlap (lid van de Raad van State)

Secretariaat

mw. drs. B.W.V. ten Cate (ministerie van Financiën)

drs. F.J. Willemsen (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

Leden

dr. R.J. Mulder (ministerie van Algemene Zaken)

mw. drs. R.C.M. Kleingeld (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

drs. J. de Hooge (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

mw. drs. S.P. Elmas (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

drs. M.A.J. de Rooij (ministerie van Financiën)

drs. N.J. Nahuis (ministerie van Financiën)

drs. M. A.H.H.M. Hamelers (ministerie van Economische zaken)

drs. R.P.M. Van Schie (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit)

mw. drs. C.J.F. Bastiaansen (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

dr. H.D. Webbink (Centraal Plan Bureau)

mw. drs. H.M. Bronnenman (Sociaal Cultureel Planbureau)

mw. prof. dr. M.C. van der Wende (Center for Higher Education Policy Studies)

prof. dr. C.N. Teulings (Tinbergen-instituut en Erasmusuniversiteit)

Bijlage 1: Type instellingen in het HO en BVE

In deze bijlage wordt beschreven welk type instellingen het HO en BVE momenteel kennen.

HO-instellingen

Bekostigde instellingen: Instellingen waarvan de opleidingen geaccrediteerd zijn (door de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie) en die in de WHW worden aangemerkt als bekostigde instellingen.

Aangewezen instelling: Instellingen die bewezen hebben dat het initiële onderwijs van voldoende kwaliteit is en die voldoen aan de eisen die de WHW stelt aan de kwaliteitszorg, de registratie van het onderwijs, de examens en de vooropleidingseisen. Om hun opleidingen WHW-status te geven moeten de instellingen hun opleidingen laten accrediteren (door de NVAO). De opleidingen worden echter niet bekostigd.

Overige commerciële aanbieders: De opleidingen van deze instellingen zijn niet geaccrediteerd (met uitzondering van sommige postinitiële masteropleidingen) en worden niet bekostigd.

BVE-instellingen

Bekostigde instellingen: Instellingen waarvan de opleidingen onder het CREBO (Centraal register beroeps onderwijs) vallen en die zijn aangemerkt als bekostigde opleidingen. Bij gebrek aan kwaliteit kan de licentie ingetrokken worden.

Niet-bekostigde instellingen: Instellingen die alle opleidingen onder het CREBO aanbieden. Bij gebrek aan kwaliteit kan de licentie ingetrokken worden.

Bijlage 2: Internationale regelgeving

De totstandkoming van de interne markt en de onderhandelingen in het kader van de WTO hebben tot gevolg dat supranationale regelgeving belangrijker wordt. In deze bijlage wordt bekeken welke consequenties deze regelgeving heeft op de mogelijkheden om een meer open bestel in te voeren. Eerst komen de gevolgen van de regelgeving voor de introductie van een meer open bestel aan de orde. Daarna worden de gevolgen voor de bekostiging besproken.

1) Internationale regelgeving

Europese regelgeving

Voor een open bestel zijn de volgende bepalingen van de Europese regelgeving van belang:

- *Vrij verkeer van diensten, personen goederen en de vrijheid van vestiging*
Het vrije verkeer van diensten, personen en goederen en de vrijheid van vestiging betekent dat iedere Europese onderwijsinstelling zich overal in de EU mag vestigen en (wetenschappelijk) personeel en studenten mogen in beginsel overal in de EU verblijven en onderwijs genieten. Onder bepaalde omstandigheden zijn er uitzonderingen.²¹
- *Mededingingswetgeving*
In de mededingingswetgeving is het verbod op kartelafspraken en het verbod op economisch machtsmisbruik geregeld.
- *Staatssteunregels*
In de staatssteunregels is het verbod op staatssteun en mogelijke uitzonderingen hierop geregeld.

Onderwijsinstellingen vallen onder vrij verkeer van diensten, personen, goederen en de vrijheid van vestiging. Of de mededingingsregels en staatssteunregels van toepassing zijn, hangt af van de dienst in kwestie. In het huidige bestel vallen onderwijsinstellingen onder diensten van algemeen belang. Dit zijn diensten waarvan de overheid vindt dat ze aangeboden moeten worden en waaraan speciale dienstverleningseisen zijn gesteld. Grote delen van het onderwijs vallen onder deze categorie en worden nog niet als economische activiteit beschouwd, waardoor de Europese mededingingswetgeving en staatssteunregels niet van toepassing zijn. Andere voorbeelden van diensten van algemeen belang zijn rechtspraak, defensie en lager onderwijs.

Binnen het onderwijs wordt overigens de scheidslijn wel diffuser. Activiteiten met een hybride karakter vallen onder de reguliere economische activiteiten, waardoor zij in toenemende mate moeten gehoorzamen aan de Europese mededingingsregels. In een open bestel veranderen de condities waarin onderwijsinstellingen hun diensten aanbieden in meer marktconforme condities. Onderwijs wordt daarmee naar verwachting

²¹ Zie ook zaak Humbel (1988, p. 5365) en Wirth (1993, p. 6447)

een economische activiteit (dienst van algemeen economisch belang). Deze diensten vervullen ook een taak van algemeen belang, maar worden uitgevoerd op de markt. Voorbeelden hiervan zijn post, telecommunicatiediensten en het openbaar vervoer. Op deze diensten zijn de mededingingswetgeving en staatssteunregels wel van toepassing (als deze wet- en regelgeving tenminste de uitvoering van die diensten niet belemmert). Nog steeds is dus een uitzonderingspositie mogelijk.

In een open bestel worden instellingen gecontroleerd op machtsmisbruik en kartelafspraken. Ook kan de overheid geen onderwijsinstellingen zonder meer bevoorrechten. Transparantie is een voorwaarde bij de bekostiging van instellingen die taken van algemeen economisch belang vervullen. De vraag is wat dat algemeen belang is en hoe hoog de kosten zijn. Overschrijdt de bekostiging de werkelijke kosten, dan wordt dit bestempeld als staatssteun en zal de Europese Commissie moeten beoordelen of dit gerechtvaardigd is of niet. De transparantierichtlijn bepaalt dat voor de uitvoering van diensten van algemeen economisch belang een gescheiden boekhouding gevoerd moet worden, zodat de publieke middelen die daarvoor beschikbaar zijn gesteld niet weglekken naar andere activiteiten.

Op dit moment dwingt de Europese wetgeving ons niet om een meer open bestel in te voeren. Maar de huidige publiek bekostigde instellingen bewegen zich wel in toenemende mate op de commerciële markt. De publieke instellingen met een hybride karakter kunnen daardoor geconfronteerd worden met de Europese mededingingsregels: door de opkomst van hybride organisaties wordt de Europese regelgeving steeds relevanter voor ondernemingen.

WTO/GATS

De World Trade Organisation (WTO) heeft in 1995 in de General Agreement on Trade in Services (GATS) vastgelegd welke afspraken er tussen landen zijn gemaakt over de handel in diensten. Daarbij:

- zijn de regels gemaakt op basis van wederkerigheid (progressive liberalisation);
- committeren landen zich aan de afspraken en vindt beroep en arbitrage plaats tussen landen. Een instelling kan dus niet zelf tegen een afspraak in beroep gaan;
- is de EU de eenheid die met de WTO onderhandelt en opereert Nederland dus niet als individueel land.

Ook onderwijs valt onder de diensten, behalve als het door de overheid op niet-commerciële basis wordt aangeboden en er geen competitie is met andere onderwijsaanbieders. Dit betekent dat een stelsel van nationaal bekostigd onderwijs vooralsnog is uitgesloten van de GATS. Er wordt nu (met name door de VS) toegang gezocht tot markten waarop al (binnenlandse) private aanbieders opereren. GATS bedingt dan een gelijke behandeling van binnen- en buitenlandse private aanbieders. Het is onduidelijk in hoeverre in een open bestel instellingen onder GATS zullen vallen.²² Ook de GATS dwingt ons op dit moment niet tot invoering van een meer open bestel.

2) Implicaties internationale regelgeving voor studentenfinanciering en instellingsbekostiging

Een open bestel kent studentvolgende bekostiging, die via de instelling kan lopen (vraagvolgend) of via de studiefinanciering. Voor de budgettaire beheersbaarheid is de vraag van belang welke buitenlandse studenten in Nederland en welke Nederlandse studenten in het buitenland door de overheid bekostigd moeten worden volgens de

²² Onderwijsraad (2003), p. 19.

internationale regelgeving (naast de vraag wie de overheid wil bekostigen). Kortom, welke vrijheidsgraden heeft de overheid ten aanzien van de bekostiging van Nederlandse studenten, EU-studenten, en niet-EU studenten?

Binnen Europa

Door het vrije verkeer van diensten, personen goederen en de vrijheid van vestiging moet de overheid alle onderwijsinstellingen en studenten gelijk behandelen. In de bekostiging van instellingen en financiering van studenten mag zij dus niet discrimineren tussen Nederlandse en EU-studenten. Ook in de tegemoetkoming voor de studiekosten in de studiefinanciering mag de overheid geen onderscheid maken tussen EU-studenten en Nederlandse studenten. Dit geldt niet voor de compensatie van het levensonderhoud. Daarin kan de Nederlandse overheid zich uitsluitend richten op Nederlandse studenten.

De overheid hoeft onderwijsinstellingen in het buitenland niet te bekostigen voor Nederlandse studenten.

Buiten Europa

Studenten buiten Europa hoeven in een open bestel niet gelijk te worden behandeld, zolang het gaat om een stelsel van nationaal bekostigd onderwijs, dat buiten de werking van de GATS wordt gehouden. Studenten buiten de EU hebben dus geen recht op studiefinanciering. Ook zijn er geen wettelijk (internationale) bepalingen die vereisen dat de overheid instellingen in Nederland bekostigt voor niet EU-studenten. Daarnaast mogen de instellingen aan deze studenten hogere collegegelden vragen.

De overheid hoeft ook geen studiefinanciering of instellingsbekostiging te geven voor studenten die buiten de EU studeren.

Conclusie

Er is geen internationale regelgeving die ertoe dwingt dat Nederland in de toekomst een open bestel zal moeten invoeren. Wel kunnen de mededingingswetgeving en staatssteunregels van de Europese Unie van toepassing worden op hybride onderwijsinstellingen, die naast reguliere onderwijsactiviteiten ook commerciële onderwijsactiviteiten aanbieden. In een meer open bestel zullen onderwijsinstellingen meer dan nu als economische activiteiten worden aangemerkt. De Europese regels bieden dan een kader voor onderwijsinstellingen. Dit betekent immers dat instellingen worden gecontroleerd op machtsmisbruik en kartelafspraken. En ook kan de overheid onderwijsinstellingen niet zonder meer bevoorrechten, omdat dit door de Europese Commissie als staatssteun kan worden aangemerkt. Dit met uitzondering van activiteiten in het kader van het algemeen belang (zoals de bekostiging van opleidingen met maatschappelijke meerwaarde). De GATS zal pas gelden voor onderwijsinstellingen als in een open bestel alle instellingen als privaat worden aangemerkt. In dat geval moeten alle instellingen gelijk worden behandeld.

Wat betreft de studiefinanciering geldt nu al dat de overheid tussen Nederlandse en EU-studenten alleen kan differentiëren in de vergoeding van de kosten van levensonderhoud in de studiefinanciering. Bij studentvolgende bekostiging via de instellingen en de tegemoetkoming voor studiekosten kan de overheid niet differentiëren. Voor studenten in Nederland die afkomstig zijn uit landen buiten de EU en voor Nederlandse studenten in het buitenland gelden deze regels niet.

