

Samenvatting

In dit advies schetst de raad de uitkomsten van onderzoek naar verschillen tussen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen, de voors en tegens van een meer open bestel, zijn invulling van een meer open bestel en de mogelijkheden voor de bestuurlijke hantering ervan. Leidend voor deze samenvatting zijn de vier adviesvragen van de staatssecretaris.

1 *Wat zijn de verschillen tussen de huidige bekostigde en niet-bekostigde opleidingen en wat zijn de sterke en zwakke punten hierin?*

In hoofdstuk 2 beschrijft de raad op basis van drie oriënterende onderzoeken van de onderzoeksinstituten CHEPS, Smets+ Hover+ en IOWO de kenmerken van bekostigde en niet-bekostigde opleidingen in het hoger onderwijs. Met de nadrukkelijke opmerking dat er grote verschillen bestaan *binnen* de groepen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen, zijn de conclusies als volgt.

Op een aantal punten verschillen beide categorieën, zonder dat die verschillen als plus- of minpunten kunnen worden benoemd. Een aantal van die verschilpunten heeft te maken met de verschillende *omvang* van beide categorieën. Bekostigde instellingen domineren in het totale aanbod aan hoger onderwijs en hebben (samen, op stelselniveau) alle opleidingen in huis. Het niet-bekostigd aanbod heeft vooral een plaats in bepaalde typen hbo-opleidingen en in relatief kleine instellingen.

Daarnaast zijn er verschillen die te maken hebben met de *deelmarkten* waarop beide categorieën zich richten. Het onderwijs aan de bekostigde instellingen is vooral gericht op directe doorstromers uit vooropleidingen. Het niet-bekostigde onderwijs richt zich meer op werkenden en op de vraag van de arbeidsmarkt. Daarmee verband houden accenten op voltijd- en deeltijdonderwijs, studenten met en zonder studiefinanciering, en een standaard lange studieduur tegenover een combinatie van korte en lange opleidingen.

Wat betreft *innovaties* hebben beide categorieën plus- en minpunten. Het bekostigde onderwijs is verhoudingsgewijs sterk in onderwijskundige vernieuwing, ontwikkeling van nieuwe vakken, en vernieuwingen op het terrein van examinering en toetsing. Het niet-bekostigde onderwijs is verhoudingsgewijs sterk in het aanboren van nieuwe deelnemersmarkten, in maatwerk en in e-learning.

Wat betreft *doelmatigheid en kwaliteit* geeft het oriënterende onderzoek nog weinig informatie. Rendement heeft in het bekostigde onderwijs nu minder aandacht dan in het niet-bekostigde. De kwaliteitsborging gebeurt in beide sectoren via de landelijke kaders van de overheid en in het niet-bekostigde onderwijs tevens via de branches.

Voorstel: voortgezet onderzoek naar bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs.
Naar aanleiding van deze bevindingen en in verband met de wens van de staatssecretaris om zicht te hebben op verschillen tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs, adviseert de raad om hiernaar voortgezet onderzoek te laten doen. Een overzicht van alle soorten aanbod bekostigde en niet-bekostigde hoger onderwijs heeft bepaalde voordelen, maar het beeld is momenteel beperkt tot het bekostigde deel van het hoger onderwijs. De overheid stelt informatie, in de vorm van kengetallen, ter beschikking over het bekostigd aanbod; deze informatie kan onder andere geraadpleegd worden via de *Keuzegids Hoger Onderwijs*. Er bestaan plannen om deze informatievoorziening uit te breiden tot het niet-bekostigde aanbod. De raad ondersteunt deze ontwikkelingen. De oriënterende onderzoeken die in dit advies zijn besproken, leveren hiervoor aanknopingspunten. De huidige onderzoeken geven een goed oriënterend inzicht, maar er blijven ook vragen open. Duidelijk is van belang om rekening te houden met de verschillen binnen de groepen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen. Daarnaast dient er bij de opzet van verder onderzoek ook aandacht te zijn voor het operationaliseren van relevante kenmerken, voor kenmerken die nu niet onderzocht zijn en voor kenmerken waarover nu nog geen informatie is verkregen.

2 *Hoe beoordeelt de Onderwijsraad de verhouding tussen bekostigd en aangewezen onderwijs in Nederland in het licht van de situatie in andere landen?*

In hoofdstuk 3 beschrijft de raad de uitkomsten van het onderzoek van Jongbloed, Salerno en Huisman (2004) naar het bekostigde en aangewezen onderwijs in Nederland, Pennsylvania, Duitsland, Australië en Nieuw-Zeeland.

Uit de beschrijving van het hoger onderwijs in de verschillende landen blijkt dat er een gevarieerd spectrum bestaat van niet-bekostigde instellingen.

- Aan de ene kant staan de private academische aanbieders die sterk met het bekostigde aanbod concurreren. Deze zijn kwalitatief gelijkwaardig of zelfs superieur aan door de overheid bekostigde universiteiten en richten zich op dezelfde groep 'traditionele' studenten. In Nederland is dit type niet-bekostigd aanbod beperkt en concurreert het niet met de publiek bekostigde instellingen.
- Aan de andere kant staat de grote groep beroeps- en arbeidsmarktgerichte private opleidingen. Dit aanbod van postsecundair (niet noodzakelijk *hoger*) onderwijs richt zich op terreinen waar de exploitatielasten relatief laag zijn (bedrijfskunde, dienstverlenende beroepen) of waar sprake is van een sterke vraag vanuit het bedrijfsleven. In Nederland is het niet-bekostigde aanbod vooral van dit type. Net als in Nederland is ook in de andere vier landen dit type aanbod grotendeels op een andere deelmarkt gericht dan het publiek bekostigde aanbod. Daarmee is het aanbod van beide aanvullend op elkaar.

Alleen in Pennsylvania nemen private instellingen een groot deel van de reguliere opleidingen voor hoger onderwijs en de gespecialiseerde, vaak kortere beroepsgerichte postsecundaire opleidingen voor hun rekening, zonder dat daar publieke bekostiging tegenover staat (afgezien van studiefinanciering en bekostiging van onderzoek en enkele medische programma's). Ook kent voornamelijk alleen Nieuw-Zeeland een gelijk speelveld in de zin van publieke bekostiging van private instellingen. Wel komt in andere landen de discussie over een meer gelijk speelveld en een open bestel op gang.

3 *Wat is de betekenis van het bekostigde en aangewezen onderwijs voor de kennis-samenleving? Welke opleidingen in het bekostigde en aangewezen onderwijs zijn essentieel voor economische, sociale en culturele ontwikkeling van Nederland?*

In hoofdstuk 4 gaat de raad onder meer in op deze vraag, die betrekking heeft op de doelmatigheid van het stelsel. De aspecten 'betekenis voor de kennisamenleving' en 'betekenis voor de economische, sociale en culturele ontwikkeling' ziet de raad als mogelijke subcriteria binnen het criterium macrodoelmatigheid. Ze houden nadrukkelijk verband met de onderzochte aspecten innovativiteit en gerichtheid op de omgeving.

Voorstel: Operationaliseer doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit als bekostigingscriteria.

Verdere operationalisering van het criterium macrodoelmatigheid is nodig, bijvoorbeeld door de in de wet voorziene adviescommissie van de minister of door de in het HOOP voorgestelde expertgroepen van wisselende samenstelling (waarschijnlijk op sectorniveau). Toetsing aan de hand van deze uitwerking zal uitwijzen om welke opleidingen het gaat. Volgens de raad kan het daarbij zowel om bestaande bekostigde opleidingen gaan, als om bestaande andere opleidingen die als 'nieuwe aanbieder' voor bekostiging in aanmerking willen komen. De raad bepleit overigens om de operationalisering van bekostigingscriteria niet te beperken tot macrodoelmatigheid. Naar zijn mening zijn ook doelmatigheid in de zin van privaat en maatschappelijk rendement, toegankelijkheid in de zin van financiële en regionale toegankelijkheid en keuzevrijheid, en kwaliteit in de zin van basis- en extra kwaliteit van belang voor bekostigingsbesluiten¹.

In hoofdstuk 4 verkent de raad ook de voors en tegens van een meer open bestel in relatie tot de doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Hieruit blijkt dat een meer open bestel op bepaalde punten positieve effecten zal kunnen hebben op de prestaties van het bestel als geheel (bekostigd en niet-bekostigd). Het gaat onder meer om kansen op meer maatwerk, meer keuzemogelijkheden, lagere kosten, een hoger rendement, meer innovatie en meer variatie in kwaliteit zonder dat de basiskwaliteit in het geding is. Tegelijkertijd zal er aandacht moeten zijn om bepaalde mogelijke negatieve effecten tegen te gaan. Daarbij gaat het met name om de risico's van het verdwijnen van opleidingen (kapitaalvernietiging, verschraling) en versnippering van budgetten.

Op basis van deze verkenning komt de raad tot een invulling van een open bestel als een stelsel waarin enerzijds huidige niet-bekostigde instellingen de mogelijkheid krijgen om bekostigde opleidingen aan te bieden. Ze moeten daarvoor aan dezelfde voorwaarden voldoen als huidige bekostigde aanbieders (accreditatie en verdere bekostigingsvoorwaarden). Tegelijkertijd kan een aanbieder ook de bekostiging van een opleiding verliezen wanneer deze niet meer aan de voorwaarden voldoet.

¹ *Onderwijsraad, 2003b.*

- 4 *Is de accreditatie van opleidingen op termijn voldoende of is er naast accreditatie een procedure van beoordeling van instellingen nodig? Zo ja, is de bestaande aanwijzingsprocedure daarvoor geschikt of hoe zou een alternatieve procedure eruit kunnen zien?*

In hoofdstuk 5 gaat de raad in het kader van mogelijkheden voor een meer open bestel in op de vraag wat het aangrijpingspunt voor de bestuurlijke relatie tussen de overheid en het hoger onderwijs moet zijn: de instelling of de opleiding? In de huidige situatie worden opleidingen geaccrediteerd en worden instellingen bekostigd of aangewezen. Het door de raad voorgestelde open bestel impliceert afschaffing van het principe van aanwijzing.

Voorstel: schrap het principe van aanwijzing

Om een bijdrage te leveren aan een meer open bestel stelt de raad voor om het principe van de aanwijzing van instellingen te schrappen en het accrediteren van opleidingen centraal te stellen. Het is aan de aanbieders om hun opleiding te laten accreditieren. Het is ook aan de aanbieder om naast geaccrediteerde opleidingen niet-geaccrediteerde opleidingen aan te bieden. Denk bijvoorbeeld aan de LOI die naast een geaccrediteerde heao-opleiding andere opleidingen aanbiedt.

De raad stelt voor om een duidelijke scheiding aan te brengen tussen accreditatie en het honoreren van een verzoek tot bekostiging. Een opleiding van een bepaalde aanbieder dient eerst een accreditatieprocedure te doorlopen. Op dit punt kan de huidige NVAO-procedure blijven zoals deze nu is. Deze is voldoende om het kaf van het koren te scheiden en aanbieders de gelegenheid te geven opleidingen aan te bieden waaraan erkende diploma's zijn verbonden. In principe is het mogelijk om binnen de accreditatieprocedure voor opleidingen ook (minimale) voorwaarden te stellen om de basiskwaliteit van instellingen en daarmee de continuïteit van opleidingen te waarborgen.

Vervolgens kunnen de aanbieders van de geaccrediteerde opleidingen (indien ze dat wensen) een verzoek indienen tot bekostiging. Beslissingen over bekostiging neemt de overheid na een afweging op basis van de overige bekostigingscriteria toegankelijkheid, doelmatigheid en de beschikbare ruimte in het bekostigde deel van het bestel.

Voorstel: koers op een gereguleerde toetreding

De raad adviseert om (met toepassing van de eerder geformuleerde criteria) het bestaande bestel wat meer open te maken, in de zin dat meer grensverkeer mogelijk is tussen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen. De raad stelt voor te koersen op een gereguleerde toetreding. Om ruimte te scheppen voor toetreding van nieuwe aanbieders zijn er volgens de raad ten minste twee mogelijkheden die ook met elkaar kunnen worden gecombineerd.

De eerste mogelijkheid is een *verhoging van het budget en het aantal opleidingen*. De raad stelt voor om een proef te starten en daarbij de inzet van de additionele middelen toe te spitsen op een kleine groep opleidingen in een *specifieke sector of bepaalde*

sectoren. De overheid kan op deze wijze prioriteit geven aan de oplossing van een urgent maatschappelijk probleem in sectoren waar de vraag naar hoger opgeleiden het aanbod structureel overtreft². Wanneer andere en andersoortige aanbieders de mogelijkheid zouden krijgen om voor opleidingen in deze sectoren bekostiging te ontvangen, is de overheid voor de oplossing van maatschappelijke knelpunten niet langer afhankelijk van de bestaande bekostigde instellingen. Elke aanbieder (ongeacht zijn huidige status) met een geaccrediteerde opleiding die past binnen de doelstelling van het additionele budget, kan meedingen naar bekostiging van de opleiding.

Door een proef in een geïsoleerde sector is geen systeemwijziging noodzakelijk, terwijl toch ervaring kan worden opgedaan met toetreding van andere aanbieders tot het bekostigde aanbod. De ontstane concurrentie prikkelt mogelijk de bestaande bekostigde instellingen tot vernieuwing of aanpassing, zonder dat zij in hun voortbestaan worden bedreigd; het gaat immers om additionele middelen. Een voorwaarde is wel dat er bij andere instellingen voldoende animo is om in te spelen op een dergelijke sector-specifieke vraag.

De tweede mogelijkheid is een combinatie van *uit- en intreding*. Hierbij ontstaat ruimte voor vrije aanbesteding van een nieuw te bekostigen opleiding wanneer een bestaande bekostigde opleiding zijn accreditatie en daarmee ook de bekostiging voor die opleiding. Andere aanbieders kunnen in een open aanbestedingsprocedure proberen met een opleiding voor de vrijkomende plaats in aanmerking te komen. Het voordeel hierbij is dat er ruimte ontstaat voor nieuwe aanbieders zonder dat het beschikbare budget versnipperd raakt.

De raad stelt ook hier voor om niet zonder meer tot invoering over te gaan, maar een *proef met een beperkt aantal opleidingen* uit te voeren. De omvang van de proef is mede bepaald door het beschikbare budget. Een proef geeft nader inzicht in plus- en minpunten van een meer open bestel en in invoeringsaspecten die aandacht vragen. Voorbeelden van aandachtspunten bij de voorbereiding en uitvoering van een proef zijn het toenemende belang van accreditatie, mogelijke belemmeringen voor nieuwe toetreders (bijvoorbeeld als gevolg van de bestuurlijke voorwaarden van de WHW), het tegengaan van onvoorziene negatieve consequenties voor bestaande aanbieders die de accreditatie voor een opleiding verliezen, ervaringen met een meer open bestel in andere domeinen, en de beoogde effecten van deze proef met een meer open bestel.

Met het oog op een adequate evaluatie is het van belang om vooraf duidelijk de doelstellingen en de looptijd van de uit te voeren proef te formuleren. Voor de doelstellingen zijn de bekostigingsvoorwaarden en de aangegeven verwachtingen van een meer open bestel bepalend. Wat betreft de looptijd zou de proeftermijn ten minste één accreditatieperiode (zes jaar) moeten omvatten.

Wanneer de proef succesvol is in de zin dat de verwachte positieve effecten van een meer open bestel optreden, is uitbreiding van de proef denkbaar. De vormgeving van deze uitbreiding is mede afhankelijk van de ervaringen met de hiervoor genoemde aandachtspunten. Het kan gaan om een uitbreiding naar andere sectoren, met behoud

² Overigens zullen waarschijnlijk ook extra inspanningen moeten worden gepleegd om studenten voor deze opleidingen te werven.

van het principe dat eerst een accreditatie moet vrijvallen voordat een andere aanbieder kan instappen. Tevens kan het gaan om een uitbreiding in de zin van een overstap naar het periodiek vrijvallen van alle accreditaties van een groep opleidingen na de accreditatieperiode, waarna álle bestaande bekostigde en niet-bekostigde aanbieders kunnen meedingen voor bekostiging van deze groep opleidingen in een nieuwe periode.

Tot slot wijst de raad er op dat bij de verdere vormgeving van een meer open bestel ook aandacht nodig is voor de bekostigingscriteria, de mate waarin het totale opleidingsaanbod dekkend is, en de relatie tussen 'publiek en privaat': publiek-private samenwerking enerzijds en de combinatie van publiek bekostigde en private, niet-bekostigde activiteiten binnen dezelfde instelling anderzijds.