

RUIMTE VOOR NIEUWE AANBIEDERS IN HET HOGER ONDERWIJS
advies



RUIMTE VOOR NIEUWE AANBIEDERS IN HET HOGER ONDERWIJS

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs*, uitgebracht aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20040103/780, april 2004.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2004.

ISBN 90-77293-18-3

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Maarten Balyon grafische vormgeving

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs

DES BUREAU
OR 20040103/780

DE BUREAU
WO/B/2003/48623

CONTACTPERSOON

DOORZICHOUDER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 14 april 2004

OPDRACHT
Advies Raimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs

Aan de staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap
Mevrouw drs. A.D.S.M. Nijls, MBA
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Mevrouw de staatssecretaris,

In uw brief van 22 oktober 2003 verzocht u de Onderwijsraad om een beeld te schetsen van de verschillen tussen bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs en te reflecteren op de uitkomsten daarvan.

Het doet de raad genoegen u hierbij het gevraagde advies *Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs* aan te bieden. Hij hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan de discussie over de toekomstige vormgeving van het hogeronderwijsbestel.

Het advies schetst eerst de verschillen tussen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen in Nederland en enkele andere landen. Daarna gaat de raad in op de kansen en risico's van een open bestel. De invulling van een meer open bestel ziet hij als volgt. Huidige niet-bekostigde instellingen kunnen proberen één of meer opleidingen voor bekostiging in aanmerking te laten komen. Ze moeten daarvoor aan dezelfde voorwaarden voldoen als huidige bekostigde aanbieders. Tegelijkertijd kan een aanbieder ook de bekostiging van een opleiding verliezen wanneer deze niet meer aan de voorwaarden voldoet. Op deze wijze ontstaat er een gevarieerder hoger onderwijs dan nu het geval is. De raad stelt voor om hiervoor een proef te starten, die bij succes kan worden uitgebreid.

Namens de Onderwijsraad,



prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter

drs. A. van der Rest
Secretaris

ONDERWIJS **raad**

BRISBOORD 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL: SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE: WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
1 Inleiding	15
1.1 De adviesaanvraag	15
1.2 Aanpak en opbouw	16
2 Bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs	17
2.1 Huidige stelsel	17
2.2 Oriënterend onderzoek	19
2.2.1 Opzet	20
2.2.2 Resultaten	21
2.2.3 Conclusie	27
2.2.4 Kanttekeningen	28
3 Vergelijking met andere landen	30
3.1 Duitsland	30
3.2 Pennsylvania	31
3.3 Australië	32
3.4 Nieuw Zeeland	33
3.5 Conclusie	34
4 Naar een meer open bestel	36
4.1 Bekostigingscriteria	36
4.2 Voldoende dynamiek?	38
4.2.1 Achtergronden en kenmerken van het huidige bestel	38
4.2.2 Een open bestel?	39
4.3 Toegankelijkheid, doelmatigheid en kwaliteit in een open bestel	40
4.3.1 Doelmatigheid	41
4.3.2 Toegankelijkheid	43
4.3.3 Kwaliteit	44
4.3.4 Conclusie	45
5 Bestuurlijke hantering	46
5.1 Ruimte voor nieuwe aanbieders	46
5.2 Verdere aandachtspunten	49
Literatuur	52
Bijlage	
Bijlage 1: Adviesaanvraag	B.1-55
Bijlage 2: Afkortingen	B.2-59

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 bekostigd en niet-bekostigd 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 vooralsnog 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 *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004* (verder aan te duiden als 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 bekostigingsbesluiten.¹

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 accrediteren. 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 (Nederlands Vlaamse Accreditatie Orgaan) 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 hogeropgeleiden het aanbod structureel overtreft.² 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 sectorspecifieke 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 verliest. 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 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek), 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 alle 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.

1 Inleiding

De overheid draagt met wet- en regelgeving, beleidsnota's en financiële middelen bij aan hoger onderwijs. Doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit zijn daarbij belangrijke ijkpunten. Krijgt de samenleving wat ze wil? Bieden opleidingen waar voor hun geld? Heeft iedereen die de capaciteiten heeft, voldoende kans om een hogere opleiding te volgen? Is die opleiding kwalitatief van voldoende niveau?

In zijn advies *Bekostiging hoger onderwijs* heeft de raad deze punten uitgewerkt tot criteria voor bekostiging. In dit vervolgadvis gaat de raad hier verder op in, mede op basis van onderzoek naar de verschillen tussen het bekostigde en het niet-bekostigde onderwijs. Zijn er wellicht overwegingen om de scheidslijnen tussen beide minder strak te trekken? En zo ja, hoe zou dat moeten worden uitgewerkt? Welke kansen en risico's zijn er?

1.1 De adviesaanvraag

Staatssecretaris Nijs van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft de raad gevraagd om, in aansluiting op het advies *Bekostiging Hoger Onderwijs* en het *Werkprogramma 2004*³, in een vervolgadvis verder in te gaan op aspecten die samenhangen met ideeën over een open bestel voor hoger onderwijs. Vragen hierover zijn actueel, zoals onder meer blijkt uit de hoofdlijnennotitie *Doelgericht naar 2010*, het *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004* (verder aan te duiden als HOOP) en het ibo (interdepartementaal beleidsonderzoek naar een open bestel). De directe aanleiding voor de adviesvraag was de wens van de staatssecretaris om een helder beeld te krijgen van de aspecten waarin het niet-bekostigde hoger onderwijs zich onderscheidt van het bekostigde hoger onderwijs. Die verschillen zouden mogelijk aanleiding kunnen zijn voor aanpassing of nadere uitwerking van de bekostigingscriteria die de raad in zijn advies *Bekostiging hoger onderwijs* heeft voorgesteld.

De adviesaanvraag (zie bijlage 1) verwijst naar de afgeleide vragen uit de adviesaanvraag voor *Bekostiging hoger onderwijs*. Deze luiden als volgt:

- 1 Wat zijn de verschillen tussen de huidige bekostigde en niet-bekostigde opleidingen en wat zijn de sterke en zwakke punten hierin?
- 2 Wat is de betekenis van het bekostigde en aangewezen onderwijs voor de kennissamenleving? Welke opleidingen in het bekostigde en aangewezen onderwijs zijn essentieel voor economische, sociale en culturele ontwikkeling van Nederland?
- 3 Hoe beoordeelt de Onderwijsraad de verhouding bekostigd – aangewezen onderwijs in Nederland in het licht van de situatie in andere landen? Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van het CHEPS-rapport *Funding and Recognition*.

³ *Onderwijsraad, 2003b, 2003c.*

- 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?

Tegen deze achtergrond verzoekt de staatssecretaris de raad om dit vervolgadvis de volgende inhoud te geven.

- Een schets van de verschillen tussen opleidingen aan de huidige bekostigde en aangewezen instellingen. Waar mogelijk wordt ook ingegaan op opleidingen aan andere dan bekostigde en aangewezen instellingen.
- Een analyse van de sterke en zwakke punten van beide categorieën.
- Een beschrijving van de situatie in Nederland tegen de achtergrond van de situatie in andere landen.
- Een reflectie op de betekenis van de uitkomsten van het voorgaande voor de bekostigingscriteria, mede in relatie tot hetgeen daarover in *Bekostiging hoger onderwijs* is gezegd. Hierbij komen niet alleen opleidingsgebonden criteria, maar ook instellingsgebonden criteria aan de orde.

1.2 Aanpak en opbouw

In hoofdstuk 2 vat de raad de resultaten van oriënterend onderzoek naar het bekostigde en niet-bekostigde onderwijs in Nederland samen. Dit empirisch onderzoek is nodig voor het antwoord op de *eerste adviesvraag* (respectievelijk de eerste twee bullits). Het is in opdracht van de raad uitgevoerd door onderzoekers van de onderzoeksinstituten CHEPS, Smets+ Hover+ en IOWO. Zij hebben zich gericht op gegevens over programma's, doelgroepen, bereik, innovatief gehalte, de relatie met de omgeving, doelmatigheid en kwaliteit. De resultaten van dit onderzoek worden op enkele punten aangevuld met informatie uit *Kennis in kaart*, bijlage 2 van het HOOP.

In hoofdstuk 3 komt het Nederlandse hoger onderwijs in vergelijking met enkele andere landen aan de orde. Dit hoofdstuk is gebaseerd op het rapport van CHEPS dat ook in hoofdstuk 2 is gebruikt. Naar aanleiding daarvan geeft de raad antwoord op de *derde adviesvraag*.

In hoofdstuk 4 gaat de raad ten eerste na of er redenen zijn de bekostigingscriteria zoals voorgesteld in *Bekostiging hoger onderwijs*, aan te passen of nader uit te werken. In dat kader komt ook de *tweede adviesvraag*⁴ aan bod.

In het tweede deel van hoofdstuk 4 stelt de raad de vraag naar de dynamiek van het stelsel, in de zin van mogelijkheden voor grensverkeer tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs. Daarbij gaat hij in op de voors en tegens van een meer open bestel. Op basis daarvan komt de raad tot zijn visie op de invulling van een open bestel.

In hoofdstuk 5 geeft de raad mogelijkheden aan om tot een dergelijk meer open bestel te komen. In relatie hiermee gaat hij onder meer in op de *vierde adviesvraag*.

In hoofdstuk 6 tot slot volgen conclusies en aanbevelingen.

⁴ Opgemerkt wordt dat de relatie tussen hoger onderwijs en de kennissamenleving minder lineair is dan de tweede adviesvraag lijkt te suggereren. Er zijn immers meer toeleveranciers aan de kennissamenleving dan alleen hogeropgeleiden (*Onderwijsraad*, 2002b, p.18-36).

2 Bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs

Dit hoofdstuk begint met een korte schets van het huidige stelsel van hoger onderwijs in Nederland. Het is een systeem met twee onderdelen, een hybride stelsel waarin zowel bekostigde als niet-bekostigde aanbieders figuren. Het niet-bekostigde aanbod bestaat voor een belangrijk deel uit opleidingen van de zogeheten aangewezen instellingen. Deze ontvangen weliswaar geen bekostiging, maar bieden wel onderwijs met een door de overheid erkende kwaliteit. Ze mogen erkende diploma's verstrekken en hun studenten komen in aanzet in aanmerking voor studiefinanciering (paragraaf 2.1).

Na deze schets van het stelsel volgt een nadere bespreking van de kenmerken van bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs. Aan de orde komen de aantallen instellingen en opleidingen, kenmerken van het aanbod en de doelgroepen, het innovatief gehalte, de gerichtheid op de omgeving, de doelmatigheid en de kwaliteit (paragraaf 2.2).

2.1 Huidige stelsel

Het aanbieden van (hoger) onderwijs in Nederland is in principe vrij. Dit betekent dat ieder natuurlijk persoon en ieder rechtspersoon op elk moment en op elke plaats een vorm van onderwijs mag verzorgen. Bij het merendeel van het aanbod echter heeft de rijksoverheid een nadrukkelijke bemoeienis. De achtergrond daarvan is enerzijds dat de overheid het hoger onderwijs als publiek goed aanmerkt en zich er daarom nadrukkelijk mee bezig houdt (zie ook paragraaf 4.2). Anderzijds speelt hierbij een rol dat in ons land in sterke mate waarde wordt gehecht aan diploma's. Binnen deze historisch gegroeide situatie maken individuen keuzes om al dan niet bepaalde opleidingen te volgen, onder andere op basis van de waarde van een bepaald diploma op de arbeidsmarkt. Werkgevers selecteren nieuwe werknemers aan de hand van hun diploma's en ervaringen. Diploma's die door de overheid zijn erkend, hebben een grote maatschappelijke waarde ('civiel effect'). De overheid hecht daarom ook sterk aan formele erkenning en handhaving van de kwaliteit van opleidingen en diploma's.⁵

Het centrale oogmerk van de overheid is een aanbod van hoger onderwijs dat voldoet aan maatschappelijke eisen, toegankelijk is en dat met een optimale inzet van middelen tot de realisatie van voldoende kwaliteit komt. Dit komt op twee manieren tot uitdrukking.

- De eis van kwaliteit geldt voor alle opleidingen die door de overheid erkende diploma's met bijbehorende titulatuur willen kunnen afgeven. Erkenning van de kwaliteit van opleidingen vindt plaats door middel van accreditatie door het

⁵ *De manier waarop een diploma kan worden verworven is overigens sterk in ontwikkeling. In het advies Examinering in ontwikkeling (Onderwijsraad, 2002a) bespreekt de raad deze ontwikkelingen. De aanbevelingen gaan vooral over het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. In 2004 biedt de raad een vervolgdadvies aan over de examinering in het hoger onderwijs.*

NVAO (Nederlands Vlaamse Accreditatie Orgaan) in oprichting.⁶ Accreditatie is voorwaarde voor het mogen afgeven van erkende diploma's en bijbehorende wettelijk geregelde titulatuur. Accreditatie is tevens, zij het niet de enige, voorwaarde voor bekostiging.

- De eisen van toegankelijkheid en doelmatigheid komen bovenop deze kwaliteitseis, wanneer aanbieders van opleidingen niet alleen erkende diploma's willen afgeven, maar opleidingen ook door de overheid willen laten bekostigen. Wanneer een opleiding aan deze eisen voldoet, en bovendien de instelling als bekostigde instelling wordt aangemerkt (zie hierna), ontvangt de instelling bekostiging voor de desbetreffende opleiding.

Als gevolg van deze eisen zijn in het Nederlandse hoger onderwijs drie typen onderwijs te onderscheiden: bekostigd onderwijs, aangewezen (niet-bekostigd) onderwijs⁷, en overig onderwijs (niet-bekostigd en niet-aangewezen). Bij deze drie typen onderwijs horen ook drie typen aanbieders.⁸ Een belangrijk punt hierbij is dat accreditatie betrekking heeft op *opleidingen* en bekostiging respectievelijk aanwijzing betrekking heeft op *instellingen*.

Schema 1: Huidige systematiek hoger onderwijs			
	Instelling bekostigd	Instelling niet-bekostigd	
		<i>Aangewezen instelling</i>	<i>Niet-aangewezen instelling</i>
Opleiding geaccrediteerd	Groep 1	Groep 2	Niet van toepassing
Opleiding niet-geaccrediteerd	(nog) niet van toepassing van toepassing	Groep 3	Groep 3

De eerste groep aanbieders bestaat uit de *bekostigde universiteiten en hogescholen* en heet ook wel de reguliere groep aanbieders. Het gaat om een limitatieve groep instellingen, die wordt genoemd in een bijlage bij de WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek). In de afgelopen decennia is slechts één keer, eind 1975, een instelling toegevoegd aan die bijlage: de Rijksuniversiteit Limburg, nu Universiteit Maastricht. Alleen deze instellingen zijn gerechtigd om bekostigde opleidingen te verzorgen. Bekostiging impliceert tevens dat de kwaliteit is erkend (NVAO-accreditatie). De totale lijst bekostigde opleidingen staat vermeld in het CROHO (Centraal Register

6 De NVAO in oprichting komt voor Nederland voort uit de NAO (Nederlandse Accreditatie Organisatie, hoofdstuk 5 WHW). Onder de NVAO gelden voor Nederlandse instellingen en opleidingen de Nederlandse wet- en regelgeving, net zoals die onder de NAO van toepassing waren.

7 Het begrip 'aanwijzing' is ontleend aan de WHW. Het kan verstaan worden als een erkenning van overheidswege van de kwaliteit van de instelling, waaraan ten behoeve van de verzorgde opleidingen een aantal rechten kunnen worden ontleend.

8 Zie ook de brief Toezeggingen Europa overleg 23 april 2003 van staatssecretaris Nijls aan de Tweede Kamer, 8 september 2003, p.2.

Opleidingen Hoger Onderwijs). Studenten die een van deze opleidingen volgen, hebben in aanzet aanspraak op studiefinanciering (maar moeten daarvoor ook aan andere criteria voldoen).

De tweede groep aanbieders betreft de zogenoemde *aangewezen instellingen*. Een voorbeeld van een dergelijke instelling is de LOI Hogeschool. Om voor aanwijzing in aanmerking te komen, moet een instelling aan twee criteria voldoen. In de eerste plaats moet de instelling bewijzen dat het initiële onderwijs (en bij universiteiten tevens het wetenschappelijk onderzoek) van voldoende kwaliteit is. In de tweede plaats moet de instelling voldoen aan eisen (vastgelegd in de WHW) ten aanzien van de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens (en bij universiteiten tevens de promoties) en de vooropleidingseisen. Ook voor deze instellingen geldt dat voor het verzorgen van opleidingen, erkenning van de kwaliteit daarvan door middel van accreditatie door de NVAO vereist is. Accreditatie is, zoals gezegd, tevens voorwaarde voor het mogen afgeven van een door de overheid erkend diploma waaraan het recht op het voeren van een wettelijk geregelde titel is verbonden. De geaccrediteerde opleidingen van aangewezen instellingen staan vermeld in het CROHO. Studenten aan deze opleidingen hebben dezelfde rechten als bij bekostigde instellingen.

De derde groep bestaat uit de *overige aanbieders*. Deze instellingen zijn noch bekostigd noch aangewezen. Met andere woorden, de kwaliteit van hun opleidingen is niet erkend in de vorm van accreditatie door de NVAO. De instellingen mogen geen door de overheid erkende diploma's verstrekken en studenten hebben geen recht op studiefinanciering.

Het bekostigde onderwijs is qua omvang dominant, niet in de laatste plaats juist omdat er publieke middelen voor beschikbaar zijn, direct via de bekostiging en indirect via de studiefinanciering. Hierdoor is het bekostigde onderwijs eerder een geduchte concurrent voor het niet-bekostigde dan andersom. Daar komt bij dat bekostigde instellingen een aantal opleidingen als contractonderwijs aanbiedt en de prijs daarvan laag kan houden vanwege een zekere kruissubsidiëring vanuit het bekostigde deel.

Hier staat tegenover dat het bekostigde hoger onderwijs aan meer regels gebonden is dan het niet-bekostigde. Deze regels voor het bekostigde hoger onderwijs betreffen onder meer het curriculum, de plaats van vestiging, de toelating van studenten en het collegegeld, de bestuurlijke inrichting (waaronder de medezeggenschap) en de CAO's met de daarmee verbonden effecten op het personeel(sbeleid) en salarissen. Niet-bekostigde instellingen zijn aan minder regels gebonden en kunnen mogelijk doelmatiger opereren dan bekostigde instellingen.

In hoofdstuk 4 gaat de raad nader in op de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijs, op de kenmerken van de onderwijsmarkt en op mogelijkheden voor meer marktwerking. Eerst presenteert hij hierna en in hoofdstuk 3 de resultaten van onderzoek naar verschillen tussen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen.

2.2 Oriënterend onderzoek

Conform de vraag van de staatssecretaris is in het kader van dit advies onderzoek gedaan naar verschillen tussen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen. Deze

paragraaf gaat over de uitkomsten van dit onderzoek naar het hoger onderwijs in Nederland. Hoofdstuk 3 vergelijkt de Nederlandse situatie met die in Duitsland, de Verenigde Staten (met name Pennsylvania), Australië en Nieuw-Zeeland.

De raad wijst erop dat het hier gaat om een eerste oriëntatie op een onderwerp waarop tot nu toe weinig zicht was. Verschillende kenmerken zijn lastig te operationaliseren of zijn nog geheel niet onderzocht. Verder zijn er verschillen binnen beide typen onderwijs, die het moeilijk maken om generaliserende uitspraken te doen. Met dit soort kanttekeningen zou in vervolgonderzoek rekening moeten worden gehouden (zie ook paragraaf 2.2.4). De raad acht een dergelijk voortgezet onderzoek wenselijk.

2.2.1 Opzet

Het oriënterende onderzoek dat de basis vormt voor dit hoofdstuk, is uitgevoerd door onderzoekers van CHEPS, Smets+ Hover+ en IOWO. Daarnaast is enige informatie ontleend aan *Kennis in kaart*, bijlage 2 van het HOOP.

Het onderzoek van Smets+ Hover+ bespreekt kenmerken van bekostigde en niet-bekostigde opleidingen wat betreft programma, doelgroep, innovatief gehalte, relatie met de omgeving, doelmatigheid en kwaliteit. De onderzoekers maken daarbij geen nader onderscheid tussen aangewezen en overig niet-bekostigd onderwijs. Het rapport is gebaseerd op schriftelijk materiaal en op interviews met vertegenwoordigers van bekostigde en niet-bekostigde opleidingen voor hoger onderwijs: mba (master of business administration), informatica, toerisme, vertalen, internationaal wetenschappelijk onderwijs, elektrotechniek, mode, en leraar voortgezet onderwijs.⁹

Het onderzoek van CHEPS richt zich specifiek op de kenmerken van programma's en doelgroepen van bekostigde en niet-bekostigde opleidingen in het hoger onderwijs in Nederland en in enkele andere landen. Het onderzoek is gebaseerd op documentenanalyses. Het rapport bestaat uit een beschrijving van verschillen tussen beide categorieën opleidingen en een beschouwing over de positie van het niet-bekostigde hoger onderwijs in uiteenlopende contexten en tradities. Voor Nederland beperken de onderzoekers zich tot het bekostigde en aangewezen onderwijs. Wat betreft de andere landen (Duitsland, Pennsylvania, Australië en Nieuw-Zeeland, zie hoofdstuk 3) behandelen ze het gehele bestel, zowel bekostigd als niet-bekostigd onderwijs.¹⁰

Het onderzoek van IOWO is vooral uitgevoerd in verband met de voorbereiding van het raadsadvies over de examens in het hoger onderwijs. Voor het huidige advies zijn met name de uitkomsten van de gegevens over examinering van belang. Hiervoor zijn vragenlijsten ingevuld door medewerkers van 1252 opleidingen in het bekostigde en aangewezen hoger onderwijs. Op het overige niet-bekostigde onderwijs gaan de onderzoekers niet in.¹¹

Kennis in kaart, bijlage 2 van het HOOP, is de eerste editie van een jaarlijks door het ministerie van OCW uit te brengen beschrijving van het hoger onderwijs in Nederland. De huidige versie bevat alleen nog informatie over het bekostigde hoger onderwijs.¹²

9 Smets & Baarda, 2004.

10 Jongbloed, Salerno & Huisman, 2004.

11 Van den Broek, Kerstens, Braaksma & Graumans, te verschijnen.

12 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004, p.65-109.

2.2.2 Resultaten

De navolgende beschrijving van het Nederlandse hoger onderwijs is gebaseerd op de hiervoor genoemde rapporten. Zoals aangegeven heeft een deel van de gegevens over het niet-bekostigde hoger onderwijs vooral betrekking op het aangewezen deel daarvan. In de volgende tabel zijn de resultaten van dit oriënterende onderzoek samengevat.

Tabel 1: Hoofdlijnen kenmerken bekostigd en niet-bekostigd onderwijs		
	Bekostigd onderwijs	Niet-bekostigd onderwijs
Instellingen	61 hbo- en 13 wo-instellingen Relatief grote instellingen	62 aangewezen hbo- en 7 aangewezen wo-instellingen, daarnaast ook overig niet-bekostigd onderwijs Relatief kleine instellingen
Inhoud	Opleidingen hbo en wo in alle CROHO-onderdelen	In hbo accent op economie, daarnaast ook wat gedrag en maatschappij In wo vooral theologie, daarnaast enkele economische opleidingen
Vorm	In hbo veel voltijdonderwijs In wo vooral voltijd- en deeltijdonderwijs Weinig duaal onderwijs	In hbo veel deeltijdonderwijs In wo vooral voltijd- en deeltijdonderwijs Weinig duaal onderwijs
Duur	Standaardduur (240 studiepunten)	Deel opleidingen met standaardduur, daarnaast deel korte opleidingen (vooral in hbo)
Karakter	Vaak meer gericht op grote groepen Vakinhoudelijk nieuw en oud aanbod naast elkaar	Vaak meer individueel gericht Vooral bij kleine opleidingen, klassieke aanpak en state-of-the-art kennis
Doelgroep	Vooral doorstromers uit havo, vwo en mbo Merendeel met studiefinanciering	Vooral deelnemers uit arbeidsmarkt (niches) en uit overig hoger onderwijs Merendeel zonder studiefinanciering

Innovatief karakter	<p>Vooraf onderwijskundige vernieuwingen</p> <p>Snelle en adequate ontwikkeling van nieuwe vakken</p> <p>Vernieuwing examens (vooral in het hbo)</p>	<p>Boort nieuwe deelnemersmarkten aan</p> <p>Vakinhoudelijk behoudend, maar sterk in maatwerk en e-learning (laatste vooral bij grote aanbieders)</p> <p>Examens weinig vernieuwend</p>
Relatie met de omgeving	<p>Meer instroomgericht</p> <p>Toch goed beeld van arbeidsmarkt en internationale ontwikkelingen</p>	<p>Meer afnemersgericht</p> <p>Minder internationaal gericht</p>
Doelmatigheid	<p>Geringere oriëntatie op rendement in brede zin</p> <p>Vaste prijs</p> <p>Laag opleidingsrendement</p>	<p>Sterkere oriëntatie op rendement (opleidingsrendement, goedkoper soorten opleidingen, lagere personeelskosten)</p> <p>Prijs afhankelijk van niches</p> <p>Hoog opleidingsrendement</p>
Kwaliteit	<p>Volgens overheidsnormen</p> <p>Kwaliteit examens relatief wat minder geborgd</p>	<p>Volgens normen overheid of branche</p> <p>Kwaliteitsexamens relatief sterker geborgd</p>

Bronnen: Smets & Baarda, 2004; Jongbloed e.a., 2004; Van den Broek e.a., te verschijnen; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004, p.65-109.

De toelichting op deze tabel is als volgt.

Instellingen in het hbo

In het hbo (hoger beroepsonderwijs) zijn er 62 aangewezen instellingen, die bij elkaar ongeveer 35% van het opleidingsaanbod in het hoger onderwijs voor hun rekening nemen.¹³ Tot de aangewezen instellingen horen onder meer de christelijke leergangen op reformatische grondslag De Driestar, de hogescholen van LOI, PBNA en Schoevers, en (nauw aan het bekostigde onderwijs gelieerde) aanbieders als de Fontys Bedrijfs-hogeschool en Hogeschool Hanzesteden.

Volgens *Kennis in kaart* is in het bekostigde hbo het aantal opleidingen de laatste vier jaar geleidelijk afgenomen, waarbij het aantal studenten per opleiding is gestegen. In het wo (wetenschappelijk onderwijs) is het aantal opleidingen gestegen en is het aantal studenten per opleiding gedaald.¹⁴

¹³ Volgens CROHO-gegevens van eind 2003 (Jongbloed e.a., 2004).
¹⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004, p.95.

Het bekostigde hbo heeft met gemiddeld 23 opleidingen per instelling grote instellingen vergeleken met het aangewezen hbo (gemiddeld 9 opleidingen per instelling.¹⁵ 71% van de aangewezen instellingen biedt 1 tot 7 opleidingen aan (zie tabel).

Tabel 2: Aantallen opleidingen bij aangewezen instellingen in het hbo	
Aantal opleidingen per instelling	Aantal en percentage instellingen
1-7	44 (71%)
8-20	8 (13%)
21-35	5 (8%)
meer dan 35	5 (8%)

Bron: Jongbloed e.a., 2004.

Over het niet-bekostigde, niet-aangewezen hbo zijn geen gegevens over aantallen instellingen en opleidingen verzameld.

Instellingen in het wo

In het wo zijn er 13 bekostigde en 7 aangewezen instellingen. Van die 7 aangewezen instellingen zijn er 5 theologische universiteiten, de andere 2 zijn de universiteit voor Humanistiek en de Nijenrode Universiteit.¹⁶ Samen bieden de aangewezen instellingen 33 opleidingen aan. Op het totaal van circa duizend wo-opleidingen neemt het aangewezen wo dus een marginale positie in. Net als in het hbo zijn ook in het wo de aangewezen instellingen aanzienlijk kleiner dan de bekostigde instellingen.¹⁷

Over het niet-bekostigde, niet-aangewezen wo zijn geen gegevens over aantallen instellingen en opleidingen verzameld.

Programma's

Bieden niet-bekostigde opleidingen een ander type onderwijs aan dan bekostigde opleidingen? Kwantitatieve gegevens zijn beschikbaar over de inhoud van opleidingen, de vorm, de duur en het karakter van het onderwijs.

(1) Inhoud

Waar het bekostigde onderwijs een breed spectrum aan opleidingen dekt, is het niet-bekostigde onderwijs geconcentreerd in bepaalde sectoren. Volgens Jongbloed e.a. (2004) biedt het aangewezen hbo vooral opleidingen in het CROHO-onderdeel economie: 57% van die opleidingen is privaat. Daarnaast zijn er ook verschillende private opleidingen gedrag en maatschappij, waaronder managementopleidingen.¹⁸ Het aangewezen wo betreft vooral opleidingen in de CROHO-onderdelen taal en cultuur (vooral theologie): in totaal gaat het om 28 opleidingen, waarvan er 22 uniek zijn in de zin dat ze niet in het

¹⁵ *Inspectie van het Onderwijs, 2003, p.233.*

¹⁶ *De Transnationale Universiteit Limburg (tUL) staat weliswaar geregistreerd als aangewezen instelling, maar wordt bekostigd via de Universiteit Maastricht en het Limburgs Universitair Centrum. Daarom wordt de tUL hier niet tot het aangewezen wo gerekend.*

¹⁷ *Inspectie van het Onderwijs, 2003, p.233.*

¹⁸ *Opgemerkt wordt dat eenzelfde type opleiding in verschillende CROHO-onderdelen kan zitten. De ordenende functie van het CROHO is blijkbaar niet helemaal gelukt.*

aanbod van publiek bekostigde instellingen voorkomen. Daarnaast zijn er 5 opleidingen in het CROHO-onderdeel economie, waarvan er 4 niet in het aanbod van bekostigde instellingen voorkomen.¹⁹

(2) Vorm

Waar het bekostigde hbo vooral veel voltijdonderwijs aanbiedt (met daarnaast deeltijd- en duale varianten), ligt bij het niet-bekostigde onderwijs het accent op deeltijdopleidingen (met daarnaast voltijd- en duale varianten). Het aangewezen wo heeft (net als het bekostigde) zowel voltijd- als deeltijdopleidingen. Duaal onderwijs komt niet voor in het aangewezen wo.²⁰

(3) Duur

Het bekostigde onderwijs heeft opleidingen met een standaard lengte die benodigd is om formeel als hoger onderwijs aangemerkt te kunnen worden (240 studiepunten). Deze studieduur komt ook in het niet-bekostigde onderwijs voor, maar opvallend is dat met name een aantal van de aangewezen hbo-opleidingen economie een kortere duur hebben (60 tot 180 studiepunten). De vooropleidingseisen zijn gelijk.²¹ De raad merkt hierbij op dat binnen het huidige beleid de korte hbo-opleidingen zullen gaan verdwijnen uit het aangewezen hoger onderwijs.²² Deze opleidingen lijken echter wel in een maatschappelijke vraag te voorzien, zo blijkt onder meer uit een nog te verschijnen behoefteonderzoek door de organisatie van het midden- en kleinbedrijf MKB-Nederland. Mogelijk is er aanleiding voor een heroriëntatie op de waardering van korte opleidingen in het kader van een leven lang leren. Volgens het HOOP (p. 19, 26, 49) is een groeiende deelname aan hoger onderwijs onder meer te realiseren via een versterking van de participatie van werkenden en werkzoekenden. (Onder meer) in dat verband wordt in 2004 een actieplan ter bevordering van een leven lang leren opgesteld.

(4) Karakter

Volgens Smets en Baarda (2004) volgt het bekostigde onderwijs de laatste onderwijskundige ontwikkelingen (bijvoorbeeld competentieleren), en komt daar vakinhoudelijk nieuw en oud aanbod naast elkaar voor. Het niet-bekostigde onderwijs is volgens hen meer persoonlijk, individueel gericht, en kent vooral bij kleinere instellingen een klassieke aanpak met de state-of-the-art. Het gaat om opleidingen in niches in de markt, beroeps- en bedrijfsgerichte opleidingen, en 'postvervangingsonderwijs'.²³

Doelgroep

De deelname aan het hoger onderwijs is de laatste decennia sterk gegroeid. Terwijl de bevolking in vijftig jaar tijd bijna verdubbelde, is de deelname aan het (bekostigde) hoger onderwijs vertienvoudigd. Wie zijn die deelnemers? Zijn niet-bekostigde opleidingen gericht op dezelfde of op andere doelgroepen dan bekostigde opleidingen?

In theorie hebben het bekostigde en het niet-bekostigde hoger onderwijs dezelfde brede doelgroep: iedereen van 18 jaar en ouder die met een havo-, vwo- of mbo-diploma

19 De reden dat er in het niet-bekostigde onderwijs geen wo-opleidingen in de humaniora en sociale wetenschappen te vinden zijn, is volgens Jongbloed e.a. (2004, p.55-57) dat dit kleine opleidingen zijn, die zijn aangewezen op herverdeling van middelen binnen de publieke instellingen.

20 Jongbloed e.a. 2004; Van den Broek e.a., te verschijnen

21 Jongbloed e.a., 2004; Smets & Baarda, 2004.

22 De accreditatieverplichting zal in dit verband tot aanpassing van het CROHO leiden. Tot uiterlijk 31 december 2007 kunnen de instellingen getuigschriften uitreiken tot opleidingen van minder dan 240 studiepunten.

23 Smets & Baarda, 2004.

toegang heeft tot het hoger onderwijs. Een deel van deze schoolverlaters stroomt direct na de vooropleiding door naar vervolgonderwijs, een ander deel gaat eerst werken. In cijfers: 67% van de studenten in het (bekostigde en aangewezen) hoger onderwijs komt uit reguliere vooropleidingen, 15% komt uit ander hoger onderwijs in Nederland, 10% van de arbeidsmarkt en 9% van buitenlandse instellingen.²⁴

In de praktijk richten het bekostigde en het niet-bekostigde onderwijs zich op verschillende deelgroepen binnen genoemde brede doelgroep. Het *bekostigde onderwijs* heeft relatief veel studenten die als jongvolwassenen direct uit havo, vwo en mbo (moddelbaar beroepsonderwijs) doorstromen, en ook relatief veel studenten uit het buitenland.²⁵ In het bekostigde hbo gaat het vooral om doorstromers uit havo en mbo. In het bekostigde wo komt de instroom voor tweederde uit het vwo, eenvijfde uit het hbo en eentiende uit buitenlandse en andere opleidingen.²⁶ Het *aangewezen onderwijs* heeft relatief meer studenten die afkomstig zijn van de arbeidsmarkt en ander hoger onderwijs. Het merendeel van de deelnemers is tussen 18 en 35 jaar oud.²⁷

De verschillen in doelgroepen uiteten zich onder meer in de onderverdeling naar voltijd-, deeltijd- en duaal onderwijs. Zoals hiervoor is aangegeven ligt in het aanbod het accent in het aangewezen onderwijs op deeltijdopleidingen, hetgeen overeenkomt met het relatief grotere aandeel werkenden in het aangewezen onderwijs. In het aanbod van het bekostigde onderwijs ligt het accent op voltijdonderwijs, hetgeen overeenkomt met het accent op directe doorstromers uit vooropleidingen. Ditzelfde beeld komt uit de feitelijke deelnamecijfers naar voren:

- het bekostigde onderwijs heeft de meeste voltijders (74%) en verder 14% deeltijders, 6% duale studenten en 5% studenten met een ander traject;
- het aangewezen onderwijs heeft de grootste groep deeltijders (43%) en verder 34% voltijders, 10% dualen en 12% studenten in andere trajecten; en
- vergeleken met het bekostigde wo zitten in het bekostigde hbo relatief veel deeltijders (19% tegen 9%).²⁸

In het bekostigde hoger onderwijs heeft het merendeel van de studenten studiefinanciering. In het aangewezen onderwijs betalen doorgaans studenten zelf en/of hun werkgevers de opleiding. Naar schatting zitten er in het aangewezen onderwijs 60.000 tot 70.000 studenten, waarvan zo'n 20% studiefinanciering heeft.²⁹

Innovatief karakter

Zijn niet-bekostigde opleidingen innovatiever dan bekostigde opleidingen of juist meer traditioneel?

Volgens Smets en Baarda (2004) uit innovativiteit zich in het *bekostigde onderwijs* vooral in onderwijskundige vernieuwingen en in het feit dat men in staat is om snel en adequaat nieuwe vakken (informatica, mba) te ontwikkelen. Minder goed ontwikkeld is het vermogen om opleidingen waar geen vraag (meer) naar is, af te stoten. Volgens Van den Broek

24 Van den Broek e.a., te verschijnen.

25 Het hier genoemde 'relatief grote aandeel' buitenlandse studenten betreft het bekostigde hoger onderwijs vergeleken met het niet-bekostigde. Internationaal gezien echter heeft Nederland weinig buitenlandse studenten in het bekostigde hoger onderwijs, wat onder meer samenhangt met het taalgebied en de ligging. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004, p.77.

26 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004, p.82-83.

27 Van den Broek e.a., te verschijnen; Jongbloed e.a., 2004.

28 Van den Broek e.a., te verschijnen.

29 Jongbloed e.a., 2004; Smets & Baarda, 2004.

e.a. (te verschijnen) is het bekostigde onderwijs (en met name het bekostigde hbo) in relatie tot examinering meer vernieuwingsgericht dan het aangewezen onderwijs. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om vernieuwende toetsvormen zoals stage- of praktijkbeoordelingen, portfolio's en zelfbeoordelingen. Overigens zijn zowel in het bekostigde als aangewezen onderwijs tal van nieuwe toetsvormen in ontwikkeling.

Niet-bekostigde opleidingen zijn volgens Smets en Baarda (2004) verhoudingsgewijs sterker in het bedienen van nieuwe deelnemersmarkten, het bieden van onderwijsinhoud op maat en e-learning (dit laatste met name bij grote aanbieders). Vakinhoudelijk zijn ze meer behoudend dan het bekostigde onderwijs.

Relatie met de omgeving

Verschilt de externe gerichtheid van bekostigde en niet-bekostigde opleidingen? Voorzover hierover gegevens beschikbaar zijn, is het beeld enigszins versnipperd. Volgens Smets en Baarda (2004) zijn bekostigde opleidingen vooral instroomgericht, terwijl niet-bekostigde opleidingen meer afnemersgericht zijn. Van den Broek e.a. (te verschijnen) bevestigen dit laatste. Zij constateren dat het aangewezen onderwijs zich in het beleid ten aanzien van examinering onderscheidt door een sterkere oriëntatie op de toestroom van studenten uit de arbeidsmarkt en de eisen van de arbeidsmarkt, op het bevorderen van flexibiliteit en op externe diplomaerkenning. Volgens gegevens uit hbo-visitaties echter scoort meer dan 80% van het bekostigde hbo voldoende als het gaat om contacten met het werkveld en heeft 88% een voldoende beeld van het beroep waarvoor men opleidt.³⁰ Verder heeft het bekostigde hoger onderwijs een sterkere oriëntatie op internationale concurrentie.³¹

Doelmatigheid

Werken niet-bekostigde opleidingen doelmatiger dan bekostigde, bijvoorbeeld qua bedrijfsvoering en qua rendement? Hierover zijn maar weinig gegevens beschikbaar.

Volgens Smets en Baarda (2004) heeft in het bekostigde onderwijs het rendement in brede zin (opleidingsrendement, efficiëntie van de organisatie en dergelijke) relatief minder aandacht dan in het niet-bekostigde onderwijs. Men werkt met vastgestelde prijzen. Het niet-bekostigde onderwijs let doorgaans nadrukkelijker op het rendement. De prijs van opleidingen is afhankelijk van (niches in) de markt. Door de minder kostbare rechtspositie van docenten kan de prijs relatief laag worden gehouden. Ook speelt mee dat niet-bekostigde opleidingen selectiever zijn in hun toelating van studenten.

Het opleidingsrendement in het bekostigde onderwijs is laag. Volgens *Kennis in kaart* haalt in het bekostigde hbo 40% van de instromende studenten binnen vier jaar zijn diploma en ligt dat percentage na zes jaar op 60%. In het bekostigde wo heeft slechts 10% na vier jaar zijn diploma en heeft na zes jaar nog geen 50% een diploma (wo of hbo) gehaald.³²

Kwaliteit

Wat is de kwaliteit van niet-bekostigde opleidingen vergeleken met bekostigde opleidingen? Ook hierover zijn slechts weinig gegevens voorhanden die een vergelijking mogelijk maken.

³⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004, p.24.

³¹ Van den Broek e.a., te verschijnen.

³² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004, p.79.

Volgens gegevens uit hbo-visitaties bij bekostigde opleidingen, die tussen 1998 en medio 2003 zijn gehouden, worden op veel van de daarbij gehanteerde indicatoren onvoldoendes gescoord. Scores 'goed' en 'uitstekend' komen niet veel voor. Deze gegevens betreffen afzonderlijke indicatoren, niet opleidingen als geheel. In het wo geldt een andere beoordelingssystematiek en kunnen de visitatieoordelen per opleiding worden omgerekend. De meeste oordelen zijn dan uit te drukken met een zeven, en een niet onaanzienlijk aandeel van de opleidingen krijgt een acht.³³

Volgens Smets en Baarda (2004) is de kwaliteit in het bekostigde onderwijs gestandaardiseerd aan de hand van landelijke normen, terwijl in het niet-bekostigde onderwijs de kwaliteit wordt benoemd via erkenning door de overheid of de branche.

Volgens Van den Broek e.a. (te verschijnen) zijn de beleidsmatige inbedding van examinering in het kwaliteitsbeleid en de kwaliteitsborging van de examens in het aangewezen onderwijs (en in het hbo) wat verder ontwikkeld dan in het bekostigde onderwijs (en het wo).

2.2.3 Conclusie

Binnen de context van het oriënterende karakter van het besproken onderzoek, zijn de conclusies over de sterke en zwakke punten van beide categorieën opleidingen als volgt.

Op een aantal punten verschillen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs, zonder dat die verschillen als plus- of minpunten kunnen worden benoemd. Een aantal van die verschillen heeft te maken met de grotere *omvang* van het bekostigde hoger onderwijs vergeleken met het niet-bekostigde onderwijs:

- bekostigd onderwijs dekt een breed opleidingspectrum, niet-bekostigd onderwijs is geconcentreerd in bepaalde sectoren;
- bekostigd onderwijs betreft zowel hbo als wo, niet-bekostigd hoger onderwijs is vooral te vinden in het hbo en veel minder in het wo; en
- bekostigde instellingen zijn doorgaans groter (meer opleidingen per instelling) dan niet-bekostigde instellingen.

Andere verschillen hebben te maken met het feit dat bekostigde en niet-bekostigde opleidingen zich op andere *deelmarkten* richten. Ook deze verschillen zijn niet echt als plus- en minpunten te benoemen.

- In het bekostigde onderwijs zijn de studenten voor het merendeel rechtstreeks afkomstig uit havo, vwo en mbo, komt (daarom) verhoudingsgewijs veel voltijdonderwijs voor, en hebben veel studenten studiefinanciering. De opleidingen hebben een standaard studieduur. Vergeleken met het niet-bekostigde onderwijs is de internationale oriëntatie sterker in het bekostigde onderwijs. De markt-oriëntatie is kleiner in het bekostigde onderwijs.
- In het niet-bekostigde onderwijs zijn relatief veel studenten afkomstig van de arbeidsmarkt of andere vormen van hoger onderwijs, komt (daarom) verhoudingsgewijs veel deeltijdonderwijs voor, en heeft een minderheid van de studenten studiefinanciering. De sterkere oriëntatie op behoeften van de arbeidsmarkt uit zich onder meer in de betrokkenheid van branches bij de examinering. Naast opleidingen met een standaard lange studieduur, komen er (nog) vrij veel korte opleidingen voor.

Wat betreft *innovaties* hebben beide categorieën plus- en minpunten.

- Het bekostigde onderwijs is verhoudingsgewijs sterk in onderwijskundige vernieuwing, ontwikkelen 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, maatwerk en e-learning.

Wat betreft *doelmatigheid en kwaliteit* geeft het oriënterende onderzoek nog weinig informatie die een vergelijking mogelijk maakt.

- Rendement heeft in het bekostigde onderwijs (nog) minder aandacht dan in het niet-bekostigde onderwijs, waar rendement zowel bij aanbieders als hun studenten meer op het netvlies staat.
- De kwaliteitsborging gebeurt in beide sectoren via de landelijke kaders van de overheid en in het niet-bekostigde onderwijs tevens via de branches.

2.2.4 Kanttekeningen

Het uitgevoerde onderzoek is oriënterend van aard, op een terrein waarover tot op heden nauwelijks empirisch materiaal beschikbaar was. 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. Bij verder onderzoek zouden de volgende kanttekeningen bij de huidige oriëntatie moeten worden betrokken.

Verschillen tussen en binnen groepen

Een eerste punt is dat de onderzoeken vooral zijn gericht op verschillen tussen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen (en deels ook tussen hbo en wo), maar dat mogelijk de verschillen binnen die groepen groter zijn dan de verschillen tussen de groepen. Het niet-bekostigde onderwijs heeft als groep een geringere omvang dan het bekostigde onderwijs, maar is wel erg heterogeen. De heterogeniteit betreft onder meer de schaal van instellingen en opleidingen, de werkwijze, de duur van opleidingen, samenwerking met bekostigde partners en samenwerking met branches. De heterogeniteit is ook van belang voor de huidige typering van beide groepen in dit hoofdstuk, die feitelijk te zeer generaliserend is.

Operationaliseerbaarheid

Ten tweede zijn sommige kenmerken moeilijk te meten. Zo is bijvoorbeeld het meten van kwaliteit lastig, zowel bij publiek bekostigde diensten als in de marktsector. In het hoger onderwijs wordt de kwaliteitsmeting bemoeilijkt door de 'heterogeniteit van de output'. Vanwege de grote verschillen tussen de kwaliteit van opleidingen kunnen bijvoorbeeld niet zomaar aantallen afgestudeerden als maatstaf voor productiviteit worden gehanteerd.³⁴

Daar komt bij dat het vergelijken van kwaliteit van bekostigde en niet-bekostigde opleidingen lastig is, omdat verschillen in kwaliteit precies een gevolg kunnen zijn van verschillen in bekostiging en van de wijze waarop die middelen worden ingezet.

³⁴ Van Ingen, Buurman & Willemsen, 2000.

Niet-onderzochte kenmerken

Verder zijn er ook punten waar de in dit advies gebruikte onderzoeken niet op ingaan, maar die wel van invloed zijn op de vergelijkbaarheid van bekostigd en niet-bekostigd onderwijs. In dat verband concluderen Van Ingen e.a. (2000) dat instellingen in eenzelfde publieke sector aan elkaar kunnen worden gespiegeld, maar dat spiegeling aan andere sectoren problematisch is. Dat geldt met name voor vergelijkingen met de marktsector omdat "(...) de voorwaarden waaronder in publiek bekostigde sectoren wordt geproduceerd anders zijn door de oriëntatie op beleidsdoelstellingen met verdelingsdimensies, zoals toegankelijkheid van het onderwijs." Andere voorbeelden van verschillen in randvoorwaarden waaronder opleidingen functioneren, zijn bijvoorbeeld de CAO's in het bekostigde onderwijs en de effecten daarvan op het personeelsbeleid en -bestand, de verschillen in leeftijdsopbouw en de bijbehorende gevolgen voor de salarissen en de efficiëntie.

Ontbrekende informatie

Tot slot is een aandachtspunt dat respondenten niet altijd bereid zijn de gevraagde informatie beschikbaar te stellen. Ze willen bijvoorbeeld niet dat bepaalde informatie bij concurrenten terecht komt, of vermoeden dat een vergelijking ongunstig voor de eigen opleiding uitpakt.

3 Vergelijking met andere landen

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van het bekostigde en niet-bekostigde hoger onderwijs in Duitsland, Pennsylvania (Verenigde Staten), Australië en Nieuw-Zeeland. Deze beschrijving is gebaseerd op Jongbloed e.a. (2004). Het onderzoek is gebaseerd op documentenanalyses en is toegespitst op de kenmerken van het stelsel, het opleidingsaanbod en de doelgroep.

3.1 Duitsland

Het niet-bekostigde hoger onderwijs in Duitsland heeft nog maar een korte geschiedenis en is van beperkte omvang. Een deel van het niet-bekostigde onderwijs is door de staat erkend. Het gaat om 51 instellingen (tegenover 236 instellingen in het bekostigde onderwijs), die samen onderwijs voor 35.000 studenten verzorgen. Dit is 2% van het totale aantal studenten. Naast het door de staat erkende niet-bekostigde onderwijs zijn er private theologieopleidingen aan kerkgerelateerde instellingen (ruim 33.000 studenten in 44 instellingen). Hoewel dit ook niet-bekostigde instellingen zijn, blijven deze vanwege hun specifieke karakter hier verder buiten beschouwing.

De marktstructuur in Duitsland is gesloten. De bekostigde instellingen zijn alle publieke instellingen die met naam en toenaam in de deelstaat-wet zijn vermeld; toetreding van private instellingen tot het bekostigde deel vereist wetswijziging. Voor dat bekostigde deel geldt dat in de meeste deelstaten een groot deel van de publieke gelden is geoormerkt en aan leerstoelen is gebonden, zodat onderwijsvernieuwingen moeilijk tot stand komen. Hierdoor kan het voor private instellingen interessant zijn om op gaten in de markt in te springen. Niet-bekostigde instellingen kunnen in tegenstelling tot de bekostigde instellingen zelf bepalen hoeveel en welke studenten worden toegelaten. Desalniettemin hebben de niet-bekostigde instellingen vooralsnog niet het financiële vermogen en de reputatie om zodanig te concurreren dat ze studenten bij de bekostigde opleidingen vandaan weten te halen.

Private aanbieders die landelijk herkenbare diploma's aan willen bieden, behoeven goedkeuring van hun deelstaat. De goedkeuringseisen voor het private onderwijsaanbod komen overeen met die voor het publieke aanbod. De private programma's en de daaraan verbonden diploma's en graden zijn daarmee in beginsel gelijkwaardig aan die van de bekostigde instellingen. De verschillen tussen beide sectoren komen tot uitdrukking in het type aanbod, in de werkwijze en in de kwaliteit.

- Type aanbod: het niet-bekostigde aanbod is vooral gericht op initiële en post-initiële opleidingen in beroepsgeoriënteerde richtingen, zoals bedrijfskunde, informatisering en technische wetenschappen.
- Werkwijze: in het niet-bekostigde onderwijs wordt gewerkt in relatief kleine groepen met veel student-docentinteractie. De studieduur is vaak korter dan in

het bekostigde onderwijs, omdat bachelorprogramma's de hoofdmoot van het private aanbod uitmaken.

- Kwaliteit: in Duitsland is het systeem van kwaliteitsbeoordeling en kwaliteitszorg nog relatief jong en onderontwikkeld. Regelgeving moet garanderen dat er geen grote kwaliteitsverschillen bestaan tussen instellingen. Op basis van ad-hocevaluaties van het private aanbod zijn er indicaties dat de onderwijskwaliteit in de niet-bekostigde sector groter is dan in de publieke sector. Dit is mede het gevolg van het selectieve toelatingsbeleid van de private instellingen.

3.2 Pennsylvania

De staat Pennsylvania is wat betreft inwoneraantal de op vijf na grootste staat in de Verenigde Staten en neemt op basis van het aantal hogeronderwijsinstellingen de derde plaats in (260 instellingen).

Driekwart van de hogeronderwijsinstellingen is privaat georganiseerd. Zij bedienen echter minder dan de helft van alle studenten (44%). De variatie in aanbieders is groot. Aan de ene kant van het spectrum staan de 'traditionele' universiteiten zoals de internationaal hoog aangeschreven University of Pennsylvania. Deze is met 21.000 studenten de grootste private instelling. Aan de andere kant staan de gespecialiseerde instellingen met een aanbod op de grens van secundair en tertiair onderwijs. Een typisch voorbeeld hiervan is het Dean Institute of Technology. Dit is een kleine private instelling met 150 studenten, verdeeld over vier opleidingen. De meeste niet-bekostigde aanbieders zitten tussen deze uitersten in. Er zijn daarbij zowel instellingen met vier- als met twejarige opleidingen.

Vanwege deze grote verscheidenheid binnen het niet-bekostigde aanbod is het moeilijk om dat aanbod als geheel te vergelijken met dat van de bekostigde instellingen. Aan de 'onderkant' van het spectrum van de private aanbieders vinden we vooral op winst gerichte gespecialiseerde instellingen ('for-profit'). Veel van hun docenten zijn tevens werkzaam in het bedrijfsleven. Er wordt vaak gebruik gemaakt van door andere organisaties ontwikkelde lespakketten. De programma's hebben een duur van maximaal twee jaar en worden afgesloten met een certificaat, als kwalificatie ten behoeve van een vervolgtraject of van de arbeidsmarkt. Deze programma's worden door de publieke instellingen niet als concurrerend beschouwd. Omgekeerd is er wel sprake van enige concurrentie: de twejarige publieke 'community colleges' bedienen voor een deel dezelfde markt als de twejarige private instituten.

De niet-bekostigde instellingen aan de 'bovenkant' van het spectrum lijken qua programma en organisatie meer op de bekostigde instellingen en zijn niet op winst gericht ('non-profit'). Wanneer we deze non-profitinstellingen vergelijken met de bekostigde, verschilt het type aanbod en de gepercipieerde kwaliteit.

- Type aanbod: de vierjarige opleidingen van publieke instellingen zijn te beschouwen als een afgeronde opleiding: na voltooiing zijn studenten veelal gereed om een baan te aanvaarden. De private elite-universiteiten en de private 'liberal arts colleges' (in totaal zo'n 25 stuks) daarentegen bieden doorgaans meer brede bachelorprogramma's aan met vakken van meer algemene aard³⁵, met de verwachting dat afgestudeerden later in de 'graduate school' doorstuderen.

- Gepercipieerde kwaliteit: in de publieke opinie is het niet-bekostigde aanbod van hogere kwaliteit. Dit heeft vooral te maken met het zeer selectieve toelatingsbeleid en de omvangrijke financiële vermogens van de meest gerenommeerde private instellingen.

Naast de beschreven verschillen in het aanbod van het bekostigde en het niet-bekostigde (non-profit en for-profit) hoger onderwijs, zijn er ook verschillen in doelgroepen. De niet-bekostigde gespecialiseerde for-profitinstellingen trekken vooral niet-traditionele studenten (25 jaar en ouder) aan. Opmerkelijk is dat het percentage vrouwelijke studenten in de private sector groeiend is en dat een zeer groot aantal studenten uit etnische minderheden deelneemt. Van de niet-bekostigde instellingen zijn de for-profits met hun korte opleidingen en deelcertificaten gericht op specifieke groepen volwassenen met een voltijsbaan. Ze ondervinden hierbij enige concurrentie van vergelijkbare opleidingen van bekostigde 'community colleges'.

Ten slotte is ook het collegegeld een onderscheidende factor. Het collegegeld voor een bekostigde vierjarige opleiding bedraagt vaak slechts een fractie van hetgeen moet worden betaald voor een vergelijkbaar programma in de private sector.³⁶ Ten aanzien van de private for-profitinstellingen geldt echter, dat de kosten voor een tweejarige opleiding vaak veel lager zijn en vergelijkbaar zijn met de kosten voor het behalen van een graad aan een publieke instelling. Studenten van erkende private opleidingen komen wel in aanmerking voor studiefinanciering.

3.3 Australië

Het hoger onderwijs in Australië vertoont een sterke gelijkenis met het Britse model. In 1988 is het tot dan toe geldende binaire systeem met enerzijds universiteiten en anderzijds colleges vervangen door een systeem waarin alleen universiteiten bestaan: het Unified National System. De staten en 'territories' zijn verantwoordelijk voor de regulering van het hoger onderwijs.

In de Higher Education Funding Act van 1988 worden de instellingen genoemd, die voor publieke bekostiging in aanmerking komen; het gaat om 39 publieke universiteiten en 1 private instelling voor hoger onderwijs. Bekostiging vindt plaats op grond van jaarlijkse bilaterale afspraken met de federale overheid over aantallen te bekostigen studenten. 2 andere private universiteiten ontvangen nog een beperkte overheidssubsidie, terwijl 3 erkende private universiteiten en de andere private aanbieders van hoger onderwijs (waaronder 16 kerkgerelateerde colleges) geen publieke subsidie ontvangen. De private instellingen bedienen samen ongeveer 5-6% van het totaal aantal studenten.

De bekostiging van de publieke instellingen maakt het voor de private instellingen moeilijk te concurreren op prijs. In de afgelopen jaren is wel een discussie op gang gekomen om private instellingen gedeeltelijk te bekostigen en studenten de mogelijkheid te geven een zachte lening ter betaling van het collegegeld op te nemen. Hiertoe wordt aan de instellingen onder meer de eis van accreditatie gesteld.

³⁶ De 'tuition fee' aan de publieke Pennsylvania State University bedraagt ca \$5.000 per jaar; de private University of Pennsylvania vraagt ca. \$30.000 per jaar voor een vierjarig undergraduate programma.

Nieuwe universiteiten worden slechts als zodanig door de overheid erkend na een toets op hun academische en financiële gesteldheid. Kwaliteitszorg is in Australië pas laat tot ontwikkeling gekomen: de publieke universiteiten en drie erkende private universiteiten zijn (nog steeds) 'self accrediting', dat wil zeggen zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit en graden van de aangeboden opleidingen. Een intern kwaliteitszorgsysteem is verplicht. Inmiddels zijn de accreditatie en audits verder ontwikkeld. De niet-bekostigde private aanbieders kunnen hun opleidingen door het accreditatieorgaan in hun staat laten erkennen.

Wat betreft verschillen in het aanbod geldt ook voor Australië, dat de bekostigde instellingen een breed pakket van opleidingen aanbieden en dat de meeste private opleidingen zich richten op beroepsgerichte kwalificaties voor specifieke doelgroepen. Hiertoe behoren ook programma's die vooral zijn gericht op een specifiek segment van de markt (de 'nicheaanbieders'), dat (nog) niet door de publieke instellingen wordt bediend.

Private instellingen bieden verder een gevarieerd pakket van vooral bachelor- en masteropleidingen, sterk afgestemd op de wensen van de studenten (klantgericht) en beroepsgroepen. Anders dan publieke instellingen bieden (sommige) private universiteiten een intensief bachelorprogramma van twee jaar aan.

Een ander onderscheid tussen de publieke en private instellingen is de toelatingsprocedure. In de private sector worden ook aspecten als werkervaring, motivatie, leiderschap en zelfstandigheid meegewogen.

Het merendeel van de private studenten studeert in deeltijd. Hiervan volgt ongeveer 75% opleidingen in het cluster bedrijfskunde-economie. Ruim een kwart van de opleidingen wordt op afstand aangeboden.

3.4 Nieuw-Zeeland

Het hogeronderwijssysteem in Nieuw-Zeeland kent zowel universiteiten als andere typen instellingen. Er is dus geen sprake van een eenvormig systeem zoals in Australië.

Het tertiaire (postsecundaire) onderwijs wordt door zowel publieke als private instellingen verzorgd. Publieke en private aanbieders worden op dezelfde wijze behandeld. Er is sprake van een gelijk speelveld ('level playing field') waarop beide typen aanbieders zich kunnen begeven: een open opleidingenmarkt. Het beleid beoogt de totstandkoming van een onderwijssysteem met zo weinig mogelijk drempels tussen de diverse onderwijsniveaus. Alle onderwijsprogramma's zouden moeten leiden tot nationaal erkende kwalificaties, ongeacht de wijze waarop en de instelling waarbij de programmaonderdelen zijn behaald.

De publieke aanbieders ontvangen overheidsbekostiging, maar ook erkende private aanbieders van hoger onderwijs kunnen in aanmerking komen voor publieke bekostiging. Om erkend te worden moet voldaan worden aan financiële, onderwijskundige en bestuurlijke criteria. Daarbovenop kunnen private onderwijsinstellingen hun kwalificaties (diploma's, certificaten) laten accrediteren door ze te laten voldoen aan nationale standaarden, die in kwalificatieregisters zijn neergelegd. Deze instellingen kunnen zo erkende en nationaal herkenbare diploma's verstrekken en ontvangen overheidsbekostiging.

De private aanbieders die niet-geaccrediteerde opleidingen verzorgen, ontvangen geen overheidsbekostiging.

Sinds 2000 is het niveau van bekostiging per student gelijk voor publieke en geaccrediteerde private opleidingen. Dit heeft geleid tot een sterke stijging van het aantal geregistreerde en geaccrediteerde private onderwijsinstellingen. In 2001 namen de private aanbieders ongeveer een zesde van alle studenten voor hun rekening. De groei van de private aanbieders is overigens slechts ten dele ten koste gegaan van de publieke aanbieders, omdat de private aanbieders zich vooral bezighouden met opleidingen voor een diploma of certificaat en nauwelijks met bachelor- en mastergraden. Slechts 5% kan worden aangemerkt als een 'academische' private aanbieder.

Het onderwijsaanbod van veel private instellingen is beperkt (twee à drie opleidingen). De collegegelden zijn veelal hoger dan bij de publieke instellingen. Daar staat een relatief goede begeleiding en meer op de student afgestemd en flexibel onderwijs tegenover. Het aanbod zelf is van oudsher gericht op beroeps- en bedrijfsgerichte opleidingen met een korte duur. Private opleidingen leiden tot diploma's en certificaten die op de arbeidsmarkt te gelde kunnen worden gemaakt. Vaak gaat het om opleidingen op gebieden waar de publieke instellingen geen significante rol (willen) spelen. De deelnemers zijn vooral werkkenden en andere specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld tweedekansonderwijs, bij- en nascholing). De deelname is gelijkelijk verdeeld over voltijd- en deeltijdonderwijs. In de publieke sector is de deelname in het voltijdonderwijs ten opzichte van het deeltijdonderwijs tweemaal zo groot.

3.5 Conclusie

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.

De volgende tabel geeft een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de programma's en doelgroepen van privaat hoger onderwijs in de besproken landen.

Tabel 3: Internationale vergelijking private instellingen voor hoger onderwijs			
	Studentenaandeel	Type onderwijs	Publieke bekostiging
Nederland (2003)	12%	Deeltijd, beroepsgericht	Nee
Duitsland (2002)	3%	Kort, beroepsgericht	Nee
Pennsylvania (2000)	44%	Zowel kort als lang	Nee
Australië (1999)	5%	Kort, beroepsgericht	Beperkt
Nieuw-Zeeland (2001)	17%	Kort, beroepsgericht	Ja

Alleen in Pennsylvania nemen private instellingen een groot deel van de reguliere opleidingen voor hoger onderwijs en de gespecialiseerde, vaak kortere beroepsgerichte post-secondaire 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 vooralsnog 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.

4 Naar een meer open bestel

In dit hoofdstuk gaat de raad eerst na of er aanleiding is voor aanpassing of nadere uitwerking van de bekostigingscriteria die hij in *Bekostiging hoger onderwijs* heeft voorgesteld. Daarna stelt de raad de vraag of het bestaande stelsel voldoende dynamisch is, in de zin van mogelijkheden tot grensverkeer tussen het bekostigde en niet-bekostigde onderwijs. Naar aanleiding daarvan verkent hij de mogelijkheden van een meer open bestel.

4.1 Bekostigingscriteria

De achterliggende gedachte bij de adviesvraag is, dat onderzoek naar verschillen tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs mogelijk aanleiding geeft tot een aanpassing of nadere uitwerking van eerder door de raad voorgestelde criteria. Het gaat hier om:

- doelmatigheid: privaat en maatschappelijk rendement enerzijds en allocatieve en dynamische macrodoelmatigheid anderzijds;
- toegankelijkheid: financiële en regionale toegankelijkheid en keuzevrijheid; en
- (basis- en extra) kwaliteit.³⁷

De raad is van mening dat in de gedachtevorming over bekostigingscriteria niet zozeer aanpassing van de voorgestelde criteria aan de orde is, maar vooral de verdere uitwerking en operationalisering van die criteria. Wat betreft de macrodoelmatigheid is dit proces al in gang gezet. In dat verband gelden momenteel de zogeheten criteria voor de korte termijn volgens de *Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs*. Het HOOP schetst de hoofdlijnen voor de langere termijn.

Criteria voor de korte termijn

De *Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs* is uitgebracht op 22 september 2003, geldt tot 1 september 2005 en geeft de criteria voor de toets op macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen. Het gaat om vier criteria.

- (1) De opleiding draagt aantoonbaar bij aan de verdere ontwikkeling van de Nederlandse kennissamenleving doordat de opleiding tegemoet komt aan een gebleken behoefte aan nieuwe beroepen, of aan noodzakelijk geachte nieuwe (wetenschappelijke) ontwikkelingen in innovatieve sectoren.
- (2) De opleiding voorziet in een door de overheid erkende behoefte op terreinen waar de overheid een verantwoordelijkheid op stelselniveau heeft of verantwoordelijk is voor de werkgelegenheid. Voorbeelden van die sectoren zijn veiligheid, gezondheidszorg en onderwijs.
- (3) Realisering van de opleiding mag niet leiden tot substantiële nadelige effecten op de benutting van de bestaande capaciteit en infrastructuur in het desbetreffende onderwijsdomein.

³⁷ *Onderwijsraad, 2003b.*

- (4) Inbedding van de opleiding in de (regionale) kennisinfrastructuur moet in voldoende mate verzekerd zijn.

Een vergelijking van deze beleidsregel met de criteria die de raad in zijn advies *Bekostiging hoger onderwijs* voorstelt, leidt tot de conclusie dat de beleidsregel vooral betrekking heeft op de door de raad genoemde allocatieve macrodoelmatigheid (criteria 2, 3 en 4) en daarnaast ook op de dynamische macrodoelmatigheid (criterium 1).

Criteria voor de langere termijn

Voor de periode na 1 september 2005 schetst het HOOP op p.56-57 de volgende hoofdlijnen.

- Macrodoelmatigheid is niet alleen van toepassing op nieuwe opleidingen, maar ook op het bestaande onderwijsaanbod. De overheid zal daarbij nieuwe sectorinitiatieven stimuleren. Ze worden beoordeeld op het meenemen in de sectorplannen van de eisen vanuit de omgeving (zoals speerpunten van het Innovatieplatform en de zogeheten ‘preferred supplier’ gedachte van midden- en kleinbedrijf en hogescholen). Verder speelt hierbij het streven naar profilering en bundeling van krachten een rol. Daarvoor zullen delen van het bestaande aanbod disciplinegewijs worden doorgelicht.
- Bij de beoordeling van de macrodoelmatigheid zal de overheid zich laten adviseren door expertgroepen van wisselende samenstelling.
- Het CROHO wordt zodanig herzien, dat het beter aansluit bij de ontwikkelingen in het opleidingsaanbod in het hbo en wo. Deze ontwikkelingen betreffen het verbreden van opleidingen, competentiegericht leren, maatwerktrajecten en opleidingen die de grenzen van de CROHO-indeling overschrijden. Gedacht wordt aan een andere ordening en clustering van het CROHO.

Deze hoofdlijnen sluiten aan op het advies *Bekostiging hoger onderwijs* waar het gaat om de toets op macrodoelmatigheid bij nieuwe én bestaande opleidingen.

Verdere uitwerking

De in de *tweede adviesvraag* genoemde aspecten “betekenis voor de kennissamenleving” en “betekenis voor de economische, sociale en culturele ontwikkeling” ziet de raad als mogelijke subcriteria binnen macrodoelmatigheid. Verdere operationalisering van deze subcriteria is nodig. Ze houden nadrukkelijk verband met de onderzochte kenmerken innovativiteit en gerichtheid op de omgeving (zie hoofdstuk 2). Aangezien de noodzaak voor innovatie vaak voortkomt uit veranderingen in de samenleving, kan de gerichtheid op de omgeving (of responsiviteit) ook als indicator voor het innovatief karakter van een instelling worden gezien. Het gaat volgens de SER (Sociaal-Economische Raad) om “(...) de noodzaak van het hoger onderwijs om tijdig te kunnen reageren op veranderende eisen die vanuit de samenleving, de studenten en de (arbeids)markt aan het hoger onderwijs en onderzoek worden gesteld. Kenmerkend is dat de universiteiten en hogescholen zich openstellen voor ontwikkelingen in de samenleving en de economie en daarbij aansluiting zoeken door verandering aan te brengen in curricula of onderzoeksprogramma’s en zich daarbij ook oriënteren op nieuwe mogelijkheden en nieuwe groepen studenten”.³⁸

De raad concludeert dat een verdere uitwerking en operationalisering van de bekostigingscriteria uit zijn eerdere advies gaande is, althans waar het gaat om de macro-doelmatigheid. De raad acht een verdere uitwerking en operationalisering van de door hem voorgestelde bekostigingscriteria van belang. Hierbij kunnen bijvoorbeeld de in de wet voorziene adviescommissie van de minister of de in het HOOP voorgestelde expertgroepen een rol spelen. Toetsing aan de hand van de te maken operationalisering zal uitwijzen welke opleidingen voor bekostiging in aanmerking komen. Volgens de raad kan het daarbij zowel om bestaande bekostigde instellingen gaan, als om bestaande niet-bekostigde instellingen die als nieuwe aanbieder voor bekostiging in aanmerking willen komen.

4.2 Voldoende dynamiek?

Uit het oriënterende onderzoek zoals dat in de voorgaande twee hoofdstukken is besproken, blijkt dat het aanbod van niet-bekostigde instellingen bepaalde plus- en minpunten heeft. Daarnaast blijkt ook dat het niet-bekostigde aanbod op bepaalde punten niet zozeer beter of slechter is dan het bekostigde onderwijs, maar vooral dat het anders is, en zo het hoger onderwijs verrijkt.

In de huidige situatie is grensverkeer van de niet-bekostigde naar de bekostigde groep niet mogelijk. Bekostigde aanbieders kunnen wel private, niet-bekostigde activiteiten ontwikkelen; andersom echter is het niet mogelijk voor private, niet-bekostigde aanbieders om bekostigde opleidingen aan te bieden. Voldoet deze beperkte dynamiek? Zijn er alternatieven en wat leveren die op?

Voor het antwoord op deze vragen staat de raad hieronder eerst stil bij de achtergronden en kenmerken van het huidige bestel. Daarna gaat hij in op de mogelijkheden van meer marktwerking in een meer open bestel. Na een verkenning van de voors en tegens van een open bestel komt de raad tot de conclusie, dat in een meer open bestel het accent zou moeten liggen op vermindering van toetredingsbarrières voor huidige niet-bekostigde aanbieders tot het bekostigde aanbod. Deze mogelijkheid tot intreding is gekoppeld aan de mogelijkheid dat huidige bekostigde instellingen voor bepaalde opleidingen de bekostiging verliezen. Bestaande en nieuwe aanbieders moeten aan dezelfde bekostigingsvoorwaarden voldoen.

4.2.1 Achtergronden en kenmerken van het huidige bestel

Zoals de raad eerder heeft verwoord in *De markt meester?*, zijn doelmatigheid en toegankelijkheid (of rechtvaardigheid) belangrijke argumenten voor overheidsbemoeienis met onderwijs. Doelmatigheidsoverwegingen houden verband met de door individuele consumenten moeilijk te maken inschatting van het maatschappelijk rendement van onderwijs en hun onzekerheid over de opbrengsten van investeringen. De overheid ziet deze voordelen beter en stimuleert daarom onderwijsdeelname. Hoe meer mensen onderwijs volgen, hoe groter het maatschappelijk rendement. Toegankelijkheidsoverwegingen hebben te maken met de toegankelijkheid van het onderwijs voor alle categorieën deelnemers (ongeacht hun kapitaal of capaciteiten) en met de gedachte van onderwijs als 'merit good' waar iedereen gebruik van zou moeten maken.³⁹

³⁹ *Onderwijsraad, 2001, p.21-23.*

Zoals ook Jongbloed e.a. (2004, p.51-52) uiteenzetten, liggen deze overwegingen ten grondslag aan het bekostigde (non-profit) onderwijs, waar de overheid prijs en kwaliteit bepaalt. Voorzover er niet-bekostigde (for-profit) aanbieders zijn, moeten consumenten vertrouwen op de prijs-kwaliteitverhouding van de commerciële aanbieders, of uitwijken naar het bekostigde aanbod waar de overheid die verhouding bepaalt. De meeste mensen kiezen voor dit laatste, waardoor de bekostigde (non-profit) markt vaak de niet-bekostigde (for-profit) markt domineert.

Echter, tussen het volledig door de overheid bepaalde non-profitaanbod en het volledig door de markt bepaalde for-profitaanbod bevindt zich een tussenvorm, waarbij de overheid de kwaliteit van het aanbod reguleert via instrumenten als accreditatiekaders, eisen aan de kwaliteitszorg en toezicht. Een dergelijke inmenging zien we in Nieuw-Zeeland en Australië (zie hoofdstuk 3) en komt in Nederland tot uiting in het aangewezen onderwijs. De overheid heeft geen controle op andere kenmerken, zoals de prijs van opleidingen en de winst die daarmee wordt gemaakt, maar de consument heeft wel meer informatie dan in een volledig vrije markt.

Als gevolg van de overheidsbemoeienis is de onderwijsmarkt geen volkomen markt.⁴⁰ Concreet ingevuld voor het huidige hoger onderwijs geldt ten eerste dat toetredingsvoorwaarden bepalen wie erkende diploma's mag verstrekken en wie voor bekostiging in aanmerking komt. Daarnaast gelden er, met name in het bekostigde hoger onderwijs, veel regels voor de productbepaling (waardoor de variatie beperkt is), voor de inzet van productiemiddelen (leraren, financiën en materieel), en voor de prijs van onderwijs (vast collegegeld). In het niet-bekostigde onderwijs gelden er minder regels, maar omdat die instellingen geen bekostigde opleidingen kunnen aanbieden, kunnen ze ook niet volledig concurreren met de bekostigde instellingen.

Naast deze kenmerken van de onderwijsmarkt aan de aanbodkant, zijn er ook kenmerken aan de kant van de studenten waardoor we van een quasi-markt moeten spreken. Ten eerste zijn de keuzemogelijkheden niet geheel vrij. Dit geldt met name in het hbo, waar studenten meer regionaal georiënteerd en gebonden zijn dan in het wo. Ten tweede is de informatie over het aanbod niet optimaal. De *Keuzegids hoger onderwijs* bevat veel gegevens, maar (nog) niet over het niet-bekostigde onderwijs. Ten derde betalen studenten hun opleiding niet direct en kostendekkend, in elk geval niet in het bekostigde hoger onderwijs.

4.2.2 Een open bestel?

De huidige bekostiging en regelgeving maken dat het bestel als gesloten is aan te merken. Er zijn echter ontwikkelingen in het onderwijs naar meer marktwerking en een meer open bestel. In *De markt meester?* heeft de raad onderzocht hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot de doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit (zie hierna).

Ook in de context van het huidige advies is de vraag naar de mogelijkheden van meer marktwerking in een meer open bestel aan de orde. In het bestaande bestel met bekostigde en niet-bekostigde instellingen gaat in aanzet voor de bekostigde instellingen een prikkel uit van de aanwezigheid van met name aangewezen instellingen om meer kwaliteit te bieden en efficiënter te werken. De aangewezen instellingen kunnen immers ook erkende diploma's afgeven en studenten hebben in principe eenzelfde aanspraak op

studiefinanciering. In de praktijk blijkt echter dat bekostigde en aangewezen instellingen verschillende deelmarkten bedienen (zie hoofdstuk 2). Hierdoor is weliswaar sprake van een meer efficiënte allocatie dan in een volledig bekostigde markt, maar de concurrentieprikkels zijn beperkt.

Marktcondities die meer concurrentie mogelijk maken, kunnen wat betreft de aanbodkant worden gerealiseerd door de regels voor bekostiging te verminderen en door de toetredingsbarrières voor huidige niet-bekostigde aanbieders te verlagen.⁴¹ Naar verwachting kan dit meer prikkels opleveren dan de huidige situatie. Zo zal er bijvoorbeeld alleen al van de mogelijkheid dat er een concurrent opduikt, een zekere positieve stimulans uitgaan om kostenefficiënt te werken. Daarbij kan concurrentie op verschillende niveaus plaatsvinden: de geboden infrastructuur, het personeel, bepaalde onderwijsactiviteiten, management en administratie.⁴² Zo ook zal er van feitelijke toetreding een prikkel uitgaan, met name wanneer de huidige niet-bekostigde aanbieders daarbij hun sterke punten (efficiëntie, maatwerk) handhaven, en studenten inderdaad gebruik maken van de ruimere keuzemogelijkheden. Verder biedt een meer open bestel de overheid mogelijkheden om via andere dan de huidige bekostigde aanbieders te voorzien in bepaalde gewenste opleidingen waarvoor de overheid een specifieke verantwoordelijkheid heeft (bijvoorbeeld lerarenopleidingen in tijden van lerarentekorten).

In paragraaf 4.3 worden de mogelijke effecten van een open bestel op de doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit nader verkend.

4.3 Toegankelijkheid, doelmatigheid en kwaliteit in een open bestel

Zoals aangegeven in *De markt meester?*, is er weinig empirisch materiaal beschikbaar over de effecten van marktwerking. Voorzover er wel onderzoek beschikbaar is, heeft het vooral betrekking op het *basisonderwijs* en situaties met een *volledig* vrije markt. Het blijkt dan dat de onderzoeksbevindingen wat betreft effecten op de kwaliteit (prestaties) van het onderwijs wisselend zijn. Op schoolniveau zijn er merendeels positieve effecten, op deelnemers- en macroniveau zijn de effecten merendeels negatief. Ook vermindert de toegankelijkheid in een vrije markt, met name als gevolg van een sterkere selectie door scholen en door zelfselectie van leerlingen. Deze effecten zijn niet alleen in het basisonderwijs maar ook in andere sectoren waargenomen.⁴³ Wel positief zijn de effecten op de innovatiekracht en de efficiëntie van scholen. Tegenover deze positieve kanten van doelmatigheid staat dat in een vrije markt bij een toenemend aantal aanbieders de schaalvoordelen en de transparantie afnemen en de kosten voor de overheid toenemen (meer aanbieders en extra kosten om negatieve effecten tegen te gaan).⁴⁴

Mede op basis hiervan stelt de raad in *De markt meester?* dat een volledig vrije onderwijsmarkt niet wenselijk is en dat de overheid bij meer marktwerking een regulerende taak heeft. Kwaliteitseisen mogen niet allemaal worden losgelaten, mogelijkheden tot selectie van leerlingen moeten worden beperkt, zo nodig moet worden ingegrepen als falende aanbieders niet vanzelf van de markt verdwijnen, de consument moet worden gefaciliteerd (goede informatie en financieringsmogelijkheden). Tevens zijn een zekere

41 *Onderwijsraad, 2001, p.15-16.*

42 *Groot & Maassen van den Brink, 2002.*

43 *Kaiser & Van der Meer, 2001; Van Vught, 2001.*

44 *Onderwijsraad, 2001, p.67-73.*

overcapaciteit aan onderwijs, reële keuzes voor consumenten (daadwerkelijk verschillend aanbod⁴⁵) en meer informatie dan alleen over prestaties nodig. Echter, ook wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, zal nog steeds een weging van de criteria kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid nodig zijn.⁴⁶

Om meer inzicht te krijgen in de voor- en nadelen van een meer open bestel in het hoger onderwijs, gaat de raad hier in conceptueel verkennende zin na, welke gevolgen er kunnen optreden voor de toegankelijkheid, doelmatigheid en kwaliteit van het hogeronderwijsbestel. Binnen de context van dit advies, met de inventarisatie van kenmerken van bekostigde en niet-bekostigde aanbieders, ligt daarbij het accent op de aanbodkant.

4.3.1 Doelmatigheid

Onder het begrip doelmatigheid vallen het private en het maatschappelijke rendement van onderwijs en de macrodoelmatigheid.⁴⁷ Wat zijn nu de te verwachten voor- en nadelen van een meer open bestel in relatie tot deze aspecten?

Privaat rendement

Wanneer huidige niet-bekostigde aanbieders opleidingen voor bekostiging in aanmerking kunnen laten komen, zal het bekostigde aanbod worden verrijkt met meer maatwerk voor specifieke doelgroepen. Dit kan er mogelijk toe bijdragen dat studeren meer privaat rendement oplevert voor studenten. Dit effect treedt bijvoorbeeld op wanneer studenten sneller een geschikte opleiding kunnen volgen. Het rendement kan ook stijgen wanneer studenten die nu in het bestaande bekostigde aanbod zitten, overstappen naar maatwerktrajecten. Ze hoeven daardoor minder kosten te maken om een opleiding af te ronden en hebben eerder profijt in de vorm van salarisverhoging of verbeterde carrièrekansen. De raad tekent hierbij aan dat maatwerk voor bepaalde doelgroepen weliswaar wenselijk kan zijn, maar niet ten koste mag gaan van algemene leer- en (academische) vormingscompetenties.

Maatschappelijk rendement

Maatschappelijk rendement van hoger onderwijs kan bestaan uit een bijdrage aan de economische groei (financieel maatschappelijk rendement) en uit effecten die vanuit een breder welvaartsbegrip eveneens van belang zijn (niet-financieel maatschappelijk rendement). Groot en Maassen van den Brink (2003) noemen bijvoorbeeld effecten op gezondheid, criminaliteit en maatschappelijke participatie.

Binnen een meer open bestel is er ten eerste de kans dat huidige bekostigde aanbieders geprikkeld worden om (net als de huidige niet-bekostigde instellingen) meer rendement te leveren, zowel in termen van opleidingsrendement als efficiënte bedrijfsvoering. Denkbaar is dat de huidige bekostigde aanbieders kritische succeskenmerken van de huidige niet-bekostigde aanbieders gaan overnemen.

Verder kan worden verwacht dat wanneer een meer open bestel leidt tot meer variëteit in het opleidingsaanbod, dit meer mensen over de streep kan trekken om hoger onderwijs te volgen. Dit komt ten goede aan (beide vormen van) het maatschappelijk rendement.

45 Jongbloed e.a., 2004, p.53-54.

46 Onderwijsraad, 2001, p.81-82.

47 Onderwijsraad, 2003b.

Er zijn echter ook (financiële) risico's, die mede samenhangen met de macrodoelmatigheid. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- door de toetreding van nieuwe aanbieders kunnen (bepaalde opleidingen van) andere aanbieders van de bekostigde markt verdwijnen, met kapitaalvernietiging als mogelijk gevolg: de opgebouwde infrastructuur (onderwijsgebouwen, laboratoria, praktijklokalen) wordt niet meer (volledig) benut;
- de aanwezigheid van meer aanbieders kan tot versnippering van budgetten leiden, waardoor de schaalvoordelen verbonden aan de huidige grote instellingen (deels) verloren kunnen gaan;⁴⁸ en
- de kosten kunnen toenemen omdat meer aanbieders zich zullen inspannen om voor bekostiging in aanmerking te komen (acquisitiekosten), hetgeen afleidt van de kerntaken van de instelling.

Macrodoelmatigheid

Macrodoelmatigheid betreft enerzijds de allocatieve doelmatigheid: een optimale verhouding tussen het aanbod en de (individuele en maatschappelijke) vraag. Anderzijds betreft het de dynamische doelmatigheid: de mate waarin het aanbod voldoende innovatief is in die zin dat adequaat wordt geanticipeerd op veranderende behoeften bij studenten en de arbeidsmarkt.⁴⁹

Een mogelijk positief effect is dat de verhoogde concurrentie de innovatie stimuleert, omdat instellingen het risico lopen hun bekostiging kwijt raken wanneer ze niet voldoende inspelen op veranderingen in de vraag. Deze versterkte innovatiekracht kan tot een betere verhouding tussen vraag en aanbod leiden (en ook de kwaliteit ten goede komen).

Wat betreft risico's voor de macrodoelmatigheid is al gewezen op de mogelijke versnippering van budgetten. Daarnaast bestaat het risico dat de nadruk komt te liggen op de korte termijn. Meer dynamiek brengt immers meer onzekerheid mee over de continuïteit, wat investeren in de lange termijn minder interessant maakt. In dit verband is denkbaar dat 'cherry picking' optreedt: nieuwe aanbieders halen de krenten uit de pap zolang dit rendeert en verdwijnen daarna snel van de markt (zie tekstkader).

Cherrypicking?

Het niet-bekostigde onderwijs zit vooral in het beroepsgeoriënteerde deel van het aanbod en daar waar de exploitatiekosten laag zijn of de vraag van het bedrijfsleven groot is. Dit kan gezien worden als cherry picking of opportunisme, maar is voor een deel ook een gevolg van financiële drempels.⁵⁰

- Dure opleidingen kun je niet privaat aanbieden, tenzij de aanbieder grote eigen fondsen heeft (zoals in de Verenigde Staten), of de student een hoge bijdrage wil betalen. Omdat we in Nederland geen private aanbieders met grote eigen fondsen hebben, heeft de private sector op dit moment vooral 'goedkope' opleidingen. Een hierop volgende stap is het opbouwen van een goede reputatie wat betreft de kwaliteit (maatwerk, vraaggerichtheid en dergelijke) en het opbouwen van eigen vermogen. Vervolgens kan dan het opleidingsaanbod worden uitgebreid in andere sectoren (met duurdere opleidingen).

48 Jongbloed e.a., 2004, p.52-54; VNO-NCW, 2003, p.28-29.

49 Onderwijsraad, 2003b.

50 Jongbloed e.a., 2004, p.55-57.

- Het bekostigingsmodel is toegespitst op traditionele voltijdstudenten die hun opleiding bij één instelling volgen. Met andere soorten studenten houdt dit model geen rekening.
- De regelgeving verschilt voor bekostigde en niet-bekostigde aanbieders.

Naast cherry picking door het niet-bekostigde onderwijs kan ook cherry picking de andere kant op – dus door publiek bekostigde aanbieders – voorkomen: met een grote infrastructuur zijn publiek bekostigde instellingen in staat de successen uit de markt te imiteren. Dit bij elkaar betekent dat de overheid bij een meer open bestel speciale aandacht zal moeten geven aan de mate waarin het totale opleidingsaanbod dekkend is. Te denken valt aan extra steun van de overheid voor bepaalde opleidingen, met name wanneer met hun voortbestaan een maatschappelijk belang is gediend.

Dilemma bij doelmatigheid en toegankelijkheid

Wanneer huidige niet-bekostigde aanbieders de markt van het bekostigde aanbod op zouden komen, dreigt volgens Jongbloed e.a. (2004, p.52-54) versnippering en daarmee ondoelmatigheid. De keerzijde daarvan is dat de keuzemogelijkheden voor studenten toenemen. Jongbloed e.a. vermoeden dat dit laatste effect sterker is dan het eerste. Private aanbieders geven namelijk vaak eenzelfde type opleiding een andere inrichting en inhoud voor een andere doelgroep dan publiek bekostigde aanbieders. Op die basis kan geredeneerd worden dat nieuwe aanbieders daarom geen studenten zullen wegtrekken van bestaande publiek bekostigde aanbieders. Daarmee zullen negatieve schaafeffecten niet optreden. Wel zal de welvaart toenemen. Indien nieuwe aanbieders eventueel wél studenten wegtrekken van bestaande publiek bekostigde aanbieders, levert dat efficiëntere leerwegen op. De conclusie van Jongbloed e.a. is dat vraag en aanbod hoe dan ook beter op elkaar aan zullen sluiten wanneer private aanbieders de bekostigde markt betreden.

4.3.2 Toegankelijkheid

Bij toegankelijkheid kan het gaan om regionale toegankelijkheid, financiële toegankelijkheid en keuzevrijheid.⁵¹ Welke betekenis heeft meer dynamiek voor deze aspecten van toegankelijkheid?

Keuzevrijheid

Zoals de raad in *Leren in een kennissamenleving*⁵² laat zien, vragen verschillende ontwikkelingen in onze kennismaatschappij om andere manieren van leren en om een ander en meer gevarieerd onderwijsaanbod. Zo neemt bijvoorbeeld de vraag naar combinaties van leren en werken toe. In deze vraag voorziet op dit moment vooral het niet-bekostigde onderwijs, dat daarmee ook andere doelgroepen bereikt dan het bekostigde onderwijs. Tegelijkertijd komen juist de bekostigde instellingen met nieuwe soorten aanbod, terwijl de niet-bekostigde instellingen zich meer op traditionele, reeds bekende en ontwikkelde segmenten van de opleidingsmarkt begeven (zie hoofdstuk 2).

⁵¹ Onderwijsraad, 2003b.

⁵² Onderwijsraad, 2002b.

In een meer open bestel zullen de doelgroepen van het huidige bekostigde en niet-bekostigde onderwijs meer zicht kunnen krijgen op beide typen aanbod. Ook kunnen er extra mogelijkheden ontstaan voor maatwerk en differentiatie gericht op specifieke doelgroepen. De keuzemogelijkheden voor studenten nemen daardoor toe.⁵³ Daar staat een risico tegenover dat er juist ook opleidingen kunnen gaan verdwijnen. Tot nu toe worden de instellingen, met inachtneming van hun bestuurlijke autonomie, aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om bepaalde kleine of dure opleidingen aan te (blijven) bieden.⁵⁴ Denkbaar is dat bij een meer open bestel instellingen deze verantwoordelijkheid terugleggen bij de overheid.

Regionale toegankelijkheid

Het is onduidelijk wat het effect van een meer open bestel zal zijn op de regionale spreiding van opleidingen. Aan de ene kant is het denkbaar dat nieuwe toetreders vooral gevestigd zullen zijn in dichtbevolkte gebieden. Anderzijds is denkbaar dat de overheid met het oog op regionale toegankelijkheid er bijvoorbeeld voor kiest om een opleiding in een bepaalde regio mede te laten aanbieden door een andere instelling en zo een regionaal monopolie te doorbreken.

Financiële toegankelijkheid

Een meer open bestel kan de financiële toegankelijkheid zowel ten goede komen als schaden. Niet duidelijk is hoe de balans zal uitslaan.

- Als meer openheid leidt tot meer maatwerk en flexibiliteit door bijvoorbeeld bij opleidingen rekening te houden met eerder verworven competenties (evc), dan kan die opleiding daardoor minder lang of minder intensief zijn.⁵⁵ Dit kan leiden tot lagere kosten.
- Aan de andere kant wakkert meer openheid de variatie in kwaliteit aan. Er kan zo een situatie ontstaan met opleidingen (voor specifieke doelgroepen) met een bepaalde extra kwaliteit, waarvoor meer onderwijsinspanningen en een grotere financiële bijdrage van de deelnemer nodig zijn. De toegankelijkheid van dat soort opleidingen met extra kwaliteit is dan beperkt. De basiskwaliteit en toegankelijkheid van het overige onderwijs zijn echter niet in het geding.

4.3.3 Kwaliteit

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, laat (volgens visitatiegegevens) de kwaliteit van het hoger onderwijs (met name het hbo) op een aantal punten te wensen over. Welk effect zal een meer open bestel hebben op de kwaliteit? De raad maakt daarbij onderscheid tussen basiskwaliteit en extra kwaliteit.⁵⁶

Het keurmerk van de NVAO houdt een formele erkenning in van de basiskwaliteit van een opleiding in het hoger onderwijs. Ook in een meer open bestel voorziet de accreditatie van opleidingen door de NVAO in een kwaliteitsgarantie. De basiskwaliteit is dus niet in het geding.

53 Keuzemogelijkheden kunnen mogelijk ook toenemen door vraagfinanciering (vouchers) of door een mix van bekostiging van instellingen en studenten. Zoals eerder aangegeven ligt in dit advies het accent echter op de aanbodkant.

54 Voor de instellingen is dit mede mogelijk door kruissubsidiëring, waarbij budget van goedkopere naar duurdere opleidingen wordt overgeheveld.

55 Onderwijsraad, 2003a.

56 Onderwijsraad, 2003b.

De raad pleit in *Bekostiging hoger onderwijs* voor de ontwikkeling van een systeem dat kwaliteitsverschillen honoreert. Met name wanneer dit systeem in werking zou treden, zal een meer open bestel naar verwachting leiden tot meer variatie in kwaliteit en daarmee tot extra kwaliteit. Tegelijkertijd bestaat het risico dat opleidingen minder aandacht zullen besteden aan zaken die bij de accreditatie of de bekostigingstoekenning niet of nauwelijks meetellen.

4.3.4 Conclusie

Het verminderen van regels voor de bekostiging en het verlagen van toetredingsbarrières kunnen aan de aanbodzijde leiden tot marktcondities die meer concurrentie mogelijk maken.⁵⁷

Voorgaande verkenning van effecten van een meer open bestel laat zien dat er zekere positieve effecten op onderdelen van de te leveren prestaties van het bestel als geheel zijn te verwachten. Tegelijkertijd is er aandacht nodig om bepaalde mogelijke negatieve effecten tegen te gaan. De raad kiest daarom voor een invulling van een open bestel waarbij er zekere mogelijkheden tot in- en uittreding komen. Het gaat hierbij enerzijds om een vermindering van toetredingsbarrières voor huidige niet-bekostigde aanbieders, in die zin dat bestaande niet-bekostigde aanbieders kansen krijgen om één of meer van hun (geaccrediteerde) opleidingen voor bekostiging in aanmerking te laten komen. Anderzijds gaat het om de hieraan gekoppelde mogelijkheid dat (huidige) bekostigde instellingen voor bepaalde opleidingen de bekostiging verliezen.

Met andere woorden, de raad pleit voor een meer open bestel, waarin de exclusieve WHW-lijst als centrale toetredingsbarrière komt te vervallen. Dit komt dus neer op de afschaffing van het principe van aanwijzing van instellingen. Daarbij gaan de bekostigingseisen gelden voor alle aanbieders die met een opleiding voor bekostiging in aanmerking willen komen.

5 Bestuurlijke hantering

In een meer open bestel zoals beschreven in paragraaf 4.3.4 is de bekostiging van het aanbod niet langer gebonden aan de zogenoemde vaste lijst in de WHW. Huidige niet-bekostigde instellingen kunnen proberen één of meer opleidingen voor bekostiging in aanmerking te laten komen. 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. Op deze wijze ontstaat er een gevarieerder hoger onderwijs dan nu het geval is. Bekostigd en niet-bekostigd aanbod blijven naast elkaar bestaan, maar het verschil tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen vervaagt enigszins. Een dergelijk stelsel impliceert volgens de raad ook afschaffing van het principe van aanwijzing.

In paragraaf 5.1 werkt de raad de gedachte van een meer open bestel verder uit. Paragraaf 5.2 formuleert een aantal aandachtspunten bij de invoering van een meer open bestel (paragraaf 5.2).

5.1 Ruimte voor nieuwe aanbieders

Op welke manier zou ruimte gemaakt kunnen worden voor bekostiging van opleidingen van nieuwe aanbieders?

Bij een volledig vrije toetreding zijn er geen beperkingen aan de kant van de aanbieders. Elke aanbieder van een opleiding, ongeacht zijn huidige status onder het WHW-regime, kan een opleiding aanbieden voor accreditatie en na het verkrijgen van die accreditatie (indien die aanbieder dit wenst) een verzoek tot bekostiging indienen. Voor de eerste stap gelden de accreditatie-eisen van de NVAO zoals deze nu ook gelden voor de bekostigde en aangewezen instellingen. Voor de tweede stap gelden de bekostigingsvoorwaarden. Vrije toetreding impliceert ook het verlies van bekostiging voor een opleiding op het moment dat die niet meer aan de voorwaarden voldoet.

Een dergelijk vrij model is zeker denkbaar en de raad ziet ook zeker bepaalde voordelen ervan. Het gaat om de in hoofdstuk 4 geschetste 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 echter zijn er ook mogelijke negatieve effecten. Daarbij gaat het met name om de risico's van het verdwijnen van opleidingen (kapitaalvernietiging, verschraling) en versnippering van budgetten over meer instellingen en meer opleidingen. Daarnaast is de vraag in hoeverre in een volledig vrij model met de toetreding van buitenlandse vermogende instellingen een gelijk speelveld ontstaat.

Vanwege de risico's van een volledig vrije toetreding heeft de raad een voorkeur voor een gereguleerde toetreding, zodanig dat de nadelen van het huidige gesloten model worden ondervangen. Net als bij het vrije model heeft bij een gereguleerde toetreding elke aanbieder de gelegenheid opleidingen voor accreditatie aan te bieden. Om voor bekostiging in aanmerking te komen, moet worden voldaan aan de bekostigingsvoorwaarden. Voorts moet er ook voldoende ruimte zijn in het bekostigde deel van het bestel. Met andere woorden: niet alleen de bekostigingscriteria, maar ook de beschikbare financiële middelen reguleren de toetreding van nieuwe aanbieders in het bekostigde deel. 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. Het gaat om een *verhoging van het budget en het aantal opleidingen* enerzijds en om een *combinatie van uit- en intreding* anderzijds.

(1) Hoger budget, meer opleidingen

De ruimte die kan ontstaan voor nieuw te bekostigen opleidingen, is mede afhankelijk van de hoeveelheid beschikbare publieke middelen. Meer middelen maken het openen van het bestel eenvoudiger. Binnen de huidige context is die ruimte naar verwachting beperkt.

Bij uitbreiding van het beschikbare budget kunnen met de additionele middelen extra opleidingen worden bekostigd, terwijl de bestaande bekostigde opleidingen hun bekostiging behouden. Voor de genoemde extra opleidingen kunnen dan zowel bestaande bekostigde als bestaande niet-bekostigde instellingen via een open aanbestedingsprocedure in aanmerking komen.

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 of meer *specifieke sectoren*. De overheid kan op deze wijze prioriteit geven aan de oplossing van een urgent maatschappelijk probleem in sectoren waar de vraag naar hogeropgeleiden het aanbod structureel overtreft.⁵⁸ 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.

(2) Uit- en intreding

Ruimte voor nieuwe aanbieders kan ook ontstaan wanneer een bestaande bekostigde instelling de accreditatie voor een opleiding verliest en daarmee ook de bekostiging voor

58

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

die opleiding. Andere aanbieders kunnen via 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. Nieuwe aanbieders kunnen zowel bestaande bekostigde als bestaande niet-bekostigde aanbieders zijn en zowel Nederlandse als buitenlandse instellingen. Tevens kunnen aanbieders die nu nog geen ho-instelling zijn, overwegen dat (mede) te worden. Daarvoor moeten ze uiteraard aan dezelfde voorwaarden voldoen als bestaande ho-instellingen.⁵⁹

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. Een aantal voorbeelden van aandachtspunten bij de voorbereiding en uitvoering van een proef worden hier genoemd.

- Een meer open bestel waarin nieuwe aanbieders een kans krijgen, verlangt een kritische blik op de kwaliteit van bestaande opleidingen. Accreditatie wordt belangrijker.
- Zijn er inderdaad belangstellende nieuwe aanbieders? Zo nee, wat zijn belemmeringen? Een belemmering kan bijvoorbeeld zijn dat bekostigde instellingen moeten voldoen aan (bestuurlijke) voorwaarden van de WHW. Het gaat hierbij om eisen aangaande kwaliteitszorg, medezeggenschap, bestuursstructuur en dergelijke. Bekeken moet worden op welke manier met deze eisen wordt omgegaan wanneer nieuwe aanbieders het bekostigde systeem betreden. Wanneer ze (direct) aan dezelfde eisen moeten voldoen, is de barrière voor toetreding mogelijk te groot. Wellicht is een overgangperiode mogelijk of kunnen de WHW-voorschriften worden aangepast. Denkbaar is bijvoorbeeld om nieuwe aanbieders tijdelijk (binnen de kaders van de Experimentenwet) ontheffing te verlenen van bestuurlijke eisen in de WHW. Van belang is dat uiteindelijk voor alle aanbieders dezelfde voorwaarden gelden.
- Hoe kunnen onvoorziene negatieve consequenties van het verlies van accreditatie voor de desbetreffende aanbieder (discontinuïteit voor studenten en personeel, kapitaalvernietiging) worden tegengegaan of opgevangen? Welke kosten gaan daarmee gepaard (sociaal plan voor studenten en docenten)?
- Wat leren ervaringen in andere onderwijsdomeinen, zoals bijvoorbeeld de aanbesteding van cursussen voor oudkomers bij ROC's (Regionale Opleidingen Centra)? Wat leren ervaringen in andere domeinen, zoals bij de gezondheidszorg en de omroepen?
- Is de proef succesvol in de zin dat de verwachte positieve effecten van een meer open bestel optreden? Zo nee, ligt de oorzaak in het basisconcept (een meer open bestel) en moet worden besloten dat dit concept niet moet worden ingevoerd? Of ligt de oorzaak in de vormgeving of de condities van de proef en is er eventueel aanleiding tot een nieuwe proef?

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

59 *In Engeland is voorgesteld om 'further education colleges' (meer) tweejarige ho-opleidingen te laten verzorgen in niche-gebieden. De HEFCE (Higher Education Funding Council for England) moet daarbij van geval tot geval bekijken of een opleiding voor financiering in aanmerking komt, aan de hand van criteria als kritische massa, reputatie op kwaliteit en standaarden en de wijze van aanbieden (Department for Education and Skills, 2003).*

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 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 alle bestaande bekostigde en niet-bekostigde aanbieders kunnen meedingen naar bekostiging van deze groep opleidingen in een nieuwe periode.

5.2 Verdere aandachtspunten

Naar verwachting heeft een gereguleerde toetreding wel de voordelen van een meer open bestel, maar blijven de nadelen beperkt. In aanvulling op hetgeen hij hierboven in verband met de voorgestelde proef heeft aangegeven, vraagt de raad aandacht voor vier punten.

(1) De huidige *Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs* (beschreven in paragraaf 4.1) loopt tot 1 september 2005. De raad stelt voor vanaf die datum een verzameling bekostigingscriteria te hanteren die minimaal de toegankelijkheid, de doelmatigheid en de kwaliteit omvat. In zijn advies *Bekostiging hoger onderwijs* heeft de raad deze criteria uitgewerkt.

(2) Zoals ook is opgemerkt in paragraaf 4.3, zal de overheid bij een meer open bestel speciale aandacht moeten geven aan de mate waarin het totale opleidingsaanbod dekkend is. Dit is met name van belang om te voorkomen dat kleine of dure opleidingen verdwijnen, terwijl met hun voortbestaan een maatschappelijk belang is gediend.

(3) Bij een meer open markt zullen er meer relaties tussen 'publiek en privaat' ontstaan. Tot nu toe ging het vooral om samenwerking tussen publiek bekostigde en private niet-bekostigde partijen enerzijds (zie tekstkader) en om private activiteiten van publiek bekostigde aanbieders anderzijds. In een meer open bestel komen daar publiek bekostigde activiteiten van huidige private, nog niet bekostigde aanbieders bij.

Publiek-private samenwerking

Vanwege het belang van het hoger onderwijs voor de kenniseconomie worden op allerlei fronten inspanningen gepleegd om de wisselwerking tussen beide te versterken. Het bedrijfsleven (MKB-Nederland, de werkgeversorganisatie VNO-NCW) en diverse adviesorganen zoals de SER, het CPB (Centraal Planbureau), de AWT (Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid) en de Onderwijsraad, ontwikkelen hiervoor voorstellen. Het Innovatieplatform is erop gericht dit punt nadrukkelijk op de

politieke agenda te krijgen. Ook de regering wil de wisselwerking tussen bedrijfsleven en onderwijs en wetenschap verder stimuleren. Instrumenten die het HOOP in dit verband noemt, zijn onder meer een betere benutting van bestaande en nieuwe netwerken, hogescholen als 'preferred supplier' voor bepaalde branches in het mkb, kenniskringen en lectoraten, en regionale experimenten met kenniscirculatie tussen mkb en kennisinstellingen. De regering wil de inzet van dit soort instrumenten stimuleren en belemmeringen in de nationale en Europese regelgeving wegnemen.⁶⁰ Ook het *Wetenschapsbudget 2004* (Webu) brengt de maatschappelijke rol van universiteiten nadrukkelijk naar voren. Kernbegrip is hier 'valorisatie', het in economische waarde omzetten van de resultaten van onderzoek. Het Webu rekt daartoe het bevorderen van nieuwe bedrijvigheid op basis van universitaire kennis en de versterking van de samenwerking met bestaande bedrijven. De staatssecretaris streeft er tevens naar om de (nu restrictieve) Europese regelgeving (met name inzake de mededinging) beter af te stemmen op het doel van valorisatie van universitaire kennis. Volgens haar zouden de Europese mededingingsregels niet mogen gelden voor universiteiten.⁶¹

De raad onderschrijft het belang van publiek-private samenwerking. In dit verband concludeerde hij eerder dat het bekostigde, niet-commerciële onderwijs voorshands niet valt onder bepalingen van de EU (Europese Unie) inzake het vrije dienstenverkeer, het tegengaan van concurrentie en het verbod op staatssteun. Een en ander kan echter veranderen, met name wanneer instellingen commerciële speelruimte hebben en economische activiteiten ontplooiën.⁶²

In een meer open bestel is de vraag naar onderwijs als dienst of onderwijs als verhandelbaar product extra nadrukkelijk aan de orde. Wat betreft de regelgeving inzake staatssteun zal volgens de raad een Europeesrechtelijke voorziening mogelijk kunnen worden gecreëerd door een verbinding te leggen met EU-doelstellingen, bijvoorbeeld de doelstellingen zoals geformuleerd in de Lissabon-agenda. De raad verwijst tevens naar zijn eerder in *Bekostiging hoger onderwijs* geformuleerde standpunt dat publieke en private activiteiten administratief gescheiden moeten zijn. Wanneer een aanbieder met een deel van zijn opleidingen voor bekostiging in aanmerking komt en met een ander deel niet, moeten voor de publieke bekostigde en de private, niet-bekostigde tak gescheiden boekhoudingen worden aangehouden. Dit geldt zowel voor de bestaande bekostigde instellingen als voor nieuwe aanbieders.

(4) In het kader van het ontwerpen van een nieuwe WHW⁶³ wil de raad graag aan de orde stellen wat de bekostigingseenheid en de bestuurlijke eenheid voor de relatie tussen de overheid en het hoger onderwijs moet zijn: de instelling of de opleiding (zie ook de vierde adviesvraag)? De huidige WHW gaat uit van zowel instellingen als opleidingen en maakt geen duidelijke keuze. In dit verband bespreekt de raad accreditering en bekostiging.

Accreditering

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

⁶⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004, p.39-40.

⁶¹ Leidsch Dagblad, 10 december 2003.

⁶² Onderwijsraad, 2003b.

⁶³ Het ontwerpen van een nieuwe WHW is aangekondigd in het HOOP (p.55-56).

centraal te stellen. Het is aan de aanbieders om hun opleiding te laten accrediteren. 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 hbo-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.

Bekostiging

De overheid onderhoudt een juridisch-bestuurlijke relatie met de aanbieder van een opleiding. De aanbieder treedt op als ontvanger van de bekostiging, die onder meer gebaseerd is op het gegeven dat een geaccrediteerde opleiding van deze aanbieder aan de bekostigingsvoorwaarden voldoet. Belangrijk daarbij is dat de opleiding de belangrijkste eenheid van bekostiging is.

Bij de voorbereiding van de voorgenomen nieuwe WHW (zie HOOP) zal onder meer worden ingegaan op de bekostiging. Aandachtspunten in dat verband zijn volgens de raad de volgende.

- De huidige ontwikkelingen in het hoger onderwijs wijzen in de richting van een steeds diffuser beeld van het begrip opleiding. De opleiding als eenheid staat bijvoorbeeld op gespannen voet met de ontwikkeling naar vraaggestuurd en individueel onderwijs dat niet tijd- en ruimtegebonden is. Vanwege individuele maatwerktrajecten zijn kwalificaties of competenties ook niet meer altijd per opleiding geformuleerd. Dergelijke nieuwe onderwijsvormen zijn in veel gevallen niet direct herleidbaar tot een opleiding met een afgebakende omvang, inhoud en vormgeving.
- De bekostiging van universiteiten bevat een component die verband houdt met de eenheid van onderwijs en onderzoek. Voor hogescholen geldt dit niet. Komen nieuwe aanbieders van wetenschappelijke opleidingen ook voor een dergelijke component in aanmerking? Zo ja, hoe is versnippering van overheidsmiddelen te voorkomen? Zo nee, dan wordt de bekostiging van onderwijs en onderzoek meer dan nu het geval is gescheiden.
- In internationaal verband kunnen we niet om de instelling als organisatie-eenheid heen. Een met de Amerikaanse Carnegie-classificatie vergelijkbare Europese classificatie van instellingen voor hoger onderwijs zoals de raad die voorstelt, betreft instellingen, niet opleidingen. Zie hiervoor ook *Hoger onderwijs: Meer kenniswerkers en betere kennisbenutting*, het raadsadvies over het HOOP.⁶⁴

Literatuur

- Broek, A. van den, Kerstens, J., Braaksma, J., Graumans, J. (te verschijnen). *De blik naar buiten. Transparantie en externe kwaliteitsborging van examinering in het hoger onderwijs*. Nijmegen: IOWO (in opdracht van de Onderwijsraad, te verschijnen bij het advies over examens in het hoger onderwijs).
- Department for Education and Skills (2003). *The Future of Higher Education* (White Paper). Geraadpleegd op 23 januari 2004 via website Department for Education and Skills: <http://www.dfes.gov.uk/index.htm>.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2002). Marktwerking in het funderend onderwijs. *Economisch-Statistische Berichten*, 87(4370), 548-550.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2003). *Investeren en Terugverdienen, Inverdien- en welvaartseffecten van onderwijsinvesteringen*. Den Haag: SBO.
- Ingen, D.C. van, Buurman, M.W.J.M. & Willemsen, S.P. (2000). *Productiviteit in OCenW-sectoren*. Zoetermeer: IOO.
- Inspectie van het Onderwijs (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jongbloed, B., Salerno, C. & Huisman, J. (2004). *Bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs: programma's en klanten*. Enschede: CHEPS.
- Kaiser, F. & Van der Meer, P. (2001). Verschijningsvormen van marktwerking in het hoger onderwijs: internationale vergelijking. In M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt* (192-210). Den Haag: Onderwijsraad.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003a). *Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs*. Brief van Staatssecretaris aan Tweede Kamer van 22 september 2003. Zoetermeer: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003b). *Wetenschapsbudget 2004*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Nederlands Accreditatie Orgaan (2003a). *Accreditatiekader bestaande opleidingen hoger onderwijs*. Den Haag: NAO.
- Nederlands Accreditatie Orgaan (2003b). *Toetsingskader nieuwe opleidingen hoger onderwijs*. Den Haag: NAO.
- Onderwijsraad (2001). *De markt meester?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002a). *Examinering in ontwikkeling*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Leren in een kennissamenleving*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003a). *Leren in samenspel*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003b). *Bekostiging hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003c). *Werkprogramma 2004*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Hoger onderwijs: Meer kenniswerkers en betere kennisbenutting*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Smets, P. & Baarda, R. (2004). *Veranderingen aan de grenzen van het rijk? Bekostigd en niet bekostigd hoger onderwijs*. Den Haag: Smets+ Hover+.
- Sociaal Economische Raad (1999). *HOOP 2000*. Den Haag: SER.

- VNO-NCW (2003). *Nederland moet slimmer. Onderwijsbeleid voor de kenniseconomie*. Den Haag: VNO-NCW.
- Vught, F.A. van (2001). *Op vleugels van goud. Rede opening academisch jaar 2001/2002*. Enschede: Universiteit Twente.

Bijlage 1

Adviesaanvraag

Onderwijsraad
 T.o.v. dhr. prof.dr.A.M.L. van Wieringen
 Nossoulaan 6
 2514 JS Den Haag

Den Haag
 22 oktober 2003

Oms kenmerk
 WO/B/2003/48623

Onderwerp
 Tweede fase advies "bekostigd-niet bekostigd"

Geachte professor Van Wieringen,

Hierbij stuur ik u de adviesaanvraag voor de tweede fase van het advies over bekostigd - niet bekostigd hoger onderwijs.

Ik verzoek u in de tweede fase specifiek in te gaan op de afgeleide vragen die aan het eind van paragraaf 3 van de adviesaanvraag van 9 oktober 2002 (kenmerk WO/B/2002/44956) zijn geformuleerd. De eerste afgeleide vraag staat centraal en wordt in samenhang met de drie andere afgeleide vragen behandeld.

Ik verzoek u de tweede fase van het advies de volgende inhoud te geven:


- een beeld te schetsen van de verschillen tussen opleidingen aan de huidige bekostigde en aangewezen instellingen. Waar mogelijk wordt ook ingegaan op opleidingen aan andere dan bekostigde en aangewezen instellingen;
- een analyse te geven van de sterke en zwakke punten van beide categorieën;
- een beschrijving te geven van de situatie in Nederland tegen de achtergrond van de situatie in andere landen;
- een reflectie te geven op de betekenis van de uitkomsten van het voorgaande voor de bekostigingscriteria, mede in relatie tot hetgeen daarover in het eerste deel van het advies "Bekostiging hoger onderwijs" is gezegd. Hierbij komen niet alleen opleidingsgebonden criteria, maar ook instellingsgebonden criteria aan de orde.

Op basis van een vergelijking van sterke en zwakke punten verzoek ik u vervolgens in te gaan op de vraag of de in het eerste deel benoemde criteria aanpassing dan wel nadere uitwerking behoeven. Anders geformuleerd: op basis van welke argumenten komt een instelling in aanmerking voor bekostiging van (een) geaccrediteerde opleiding(en)? Onderzocht kan bijvoorbeeld worden of de aangewezen instellingen zich onderscheiden in aspecten als:

- ander type onderwijs;
- meer toegesneden op een bepaalde doelgroep;
- innovatiever;
- andere bedrijfsvoering, klantvriendelijker;
- doelmatiger.

Ik zie uw adviesaanvraag graag in het voorjaar van 2004 tegemoet.

Hoogachtend
de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,


(drs. Annette D.S.M. Nijs, MBA)

Bijlage 2

Afkortingen

AWT	Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid
CPB	Centraal Planbureau
CROHO	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
evc	elders verworven competenties
hbo	hoger beroepsonderwijs
HEFCE	Higher Education Funding Council for England
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan
ibo	interdepartementaal beleidsonderzoek
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mkb	midden- en kleinbedrijf
ROC	Regionaal Opleidingen Centrum
SER	Sociaal-Economische Raad
Webu	Wetenschapsbudget
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
wo	wetenschappelijk onderwijs