

Vergaderjaar 2014–2015

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 413

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2015

Hierbij ontvangt u de eindevaluatie van de experimenten open bestel in het hoger onderwijs (zie bijlage).¹ Deze experimenten liepen vanaf 2007 en 2008 tot eind 2014, toen is ook de evaluatie afgerond.

Aanleiding

De experimenten open bestel zijn gestart na verschillende onderzoeks- en adviesrapporten over een open bestel en na besprekingen in de Tweede Kamer in 2004 en 2005.² Een open bestel maakt het speelveld tussen niet-bekostigde en bekostigde aanbieders van (geaccrediteerd) hoger onderwijs gelijk, door ook niet-bekostigde opleidingen toe te laten tot het gereguleerde en bekostigde stelsel. Begin 2006 is de Commissie Experimenten Open Bestel Hoger Onderwijs opgericht. Deze had als taak het onderzoek naar de experimenten uit te zetten en te begeleiden en om de voorstellen voor toe te laten opleidingen te beoordelen op grond van het toetsingskader. De commissie werd ingesteld tot 1 februari 2010, op dat moment waren de experimenten en het monitoronderzoek volledig in gang gezet. In 2010 is het eindrapport van de commissie, dat ook een eerste tussenevaluatie van de experimenten was, aan uw Kamer aangeboden.³ In de Kamerbrief is aangekondigd dat u in 2015 de eindevaluatie zou ontvangen op basis van het voortgezette monitoring- en evaluatieonderzoek. Hieronder ga ik in op de uitkomsten en lessen van deze eindevaluatie.

¹ SEO (2014), Eindrapportage monitor Experimenten Open Bestel, december 2014. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Zie onder meer: CPB (2004), Een open bestel in bve, hbo en wo. Onderwijsraad (2004), ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs, IBO (2004), open bestel, interdepartementaal beleidsonderzoek 2003–2004, nr. 2.

³ Eindverslag van de Commissie Experimenten Open Bestel Hoger Onderwijs: Een tussenevaluatie van de experimenten, Kamerstuk 31 288, nr. 95, 14 april 2010.

Doel experimenten

De doelstellingen die verbonden waren aan de experimenten waren als volgt:

- Zicht krijgen op de effecten van een opener bestel op de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het hoger onderwijs;
- Inzicht bieden in de bereidheid van particuliere aanbieders om, onder door de overheid te stellen voorwaarden, bekostigd onderwijs te verzorgen;
- Inzicht krijgen in de belemmeringen die door potentiële aanbieders worden ervaren bij toetreding tot het bekostigde domein.

Vormgeving experimenten

Er vallen twee typen experimenten onder het open bestel. Ten eerste een experiment waarbij niet bekostigde opleidingen in aanmerking konden komen voor bekostiging. Ten tweede een experiment gericht op de hbo-bachelor opleiding «Small Business and Retail Management» (SBRM) waar zowel bekostigde als onbekostigde instellingen voor konden inschrijven, en waarbij het met name ging om het effect van meer concurrentie binnen één type opleiding (de macrodoelmatigheidstoets was hier niet van toepassing).

De monitoring is door de Commissie opgezet, en uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek. Er is gewerkt met controlegroepen buiten het experiment, en met enquêtes onder studenten, afgestudeerden en instellingen. Er is onder andere gekeken naar het aantal deelnemende instellingen (structuur), naar de kosten voor studenten/prijsbeleid (gedrag),⁴ naar studiekeuringen (studievoortgang, cijfers, diplomakans), kwaliteit van opleidingen (hier gedefinieerd als studeerbaarheid, voorzieningen, betrokkenheid bij de opleiding) en het aanboren van eventueel nieuwe doelgroepen.

Uitkomsten monitor

De onderzoekers geven aan dat op basis van de resultaten van het experiment niet kan worden voorspeld of definitieve invoering van een open bestel tot betere of slechtere resultaten zou leiden dan het huidige stelsel. Geconcludeerd wordt dat de experimenten nauwelijks tot veranderingen in de marktstructuur hebben geleid, waardoor marktgedrag van onderwijsinstellingen sterk vergelijkbaar is voor opleidingen binnen en buiten het experiment. Ook de marktprestaties, voornamelijk afgemeten aan de prestaties van studenten en kwaliteit van de opleidingen, zijn niet substantieel veranderd door het opener bestel. De verklaring voor de beperkte effecten uit de experimenten is volgens de onderzoekers mogelijk te vinden in de tijdelijkheid, de beperkte omvang van het experiment en de (met bekostiging samenhangende) randvoorwaarden die aan het experiment zijn gesteld. De belangstelling voor deelname was relatief beperkt. Uit interviews met instellingen maken de onderzoekers op dat de reden hiervan was dat veel private instellingen zich niet konden vinden in de voorwaarden van het experiment (voldoen aan eisen uit de Wet op het hoger onderwijs). Zij wilden bijvoorbeeld een hoger collegegeld kunnen vragen en studenten aan de poort selecteren. Ook de administratieve lasten die deelname met zich meebrengt werden als bezwaarlijk gezien.

⁴ Instellingen waren verplicht het wettelijk collegegeld te vragen, voor deeltijdonderwijs kent dat echter een bandbreedte.

De experimenten met een open bestel zullen vanwege de beperkte uitkomsten niet leiden tot aanpassingen in de wetgeving. Wel is er aanleiding om verder te experimenteren, met als doel de vraaggerichtheid van het aanbod te versterken. Naar aanleiding van het advies van de Commissie Rinnooy Kan over flexibel hoger onderwijs voor volwassenen,⁵ heb ik in de kabinetsbrief over leven lang leren experimenten met vraagfinanciering in het deeltijd hoger onderwijs aangekondigd.⁶ De vormgeving van deze experimenten werk ik op dit moment nader uit, in nauw overleg met de betrokken stakeholders.

In de slotbeschouwing van het evaluatierapport van de experimenten open bestel worden een aantal lessen benoemd voor vervolgonderzoek. Deze lessen zal ik hierna achtereenvolgens bespreken, in relatie tot de experimenten met vraagfinanciering.

De experimenten vraagfinanciering zullen betrekking hebben op deeltijdopleidingen in de sectoren zorg, welzijn en techniek. In deze sectoren is sprake van een grote behoefte aan scholing van werknemers naar een hoger opleidingsniveau. De experimenten houden in dat studenten recht hebben op vouchers, die ze bij een publieke of private instellingen kunnen benutten. De publieke instellingen krijgen meer vrijheid bij de inrichting van het onderwijs, zoals de mogelijkheid studenten in te schrijven voor modules van opleidingen en vrijheid van vestigingsplaats. Hiermee komt ik tegemoet aan de les dat er in de experimenten meer ruimte geboden moet worden aan de instellingen. Waar een open bestel de instellingen in het «keurslijf» van het gereguleerde stelsel dwingt, leidt vraagfinanciering tot een gelijk speelveld door meer ruimte te bieden buiten de huidige bekostigingsregels. Deze ruimte is ook volgens het advies van de Commissie Rinnooy Kan genoemd als een belangrijke succesfactor voor de ontwikkeling naar meer vraaggericht deeltijdonderwijs. Een andere belangrijke les uit de experimenten open bestel is dat het noodzakelijk is om instellingen een toekomstperspectief te bieden, zodat toetredende opleidingen bereid zijn te investeren en echt gaan concurreren. Dit is nooit helemaal volledig op te lossen, omdat experimenten per definitie tijdelijk zijn. In de experimenten vraagfinanciering zal ik er wel voor zorgen dat er vanaf de start van het experiment een duidelijk perspectief is voor de deelnemende opleidingen. Wanneer de uitkomsten significant positief zijn (meer deelname, sterkere vraaggerichtheid richting student en werkgever, meer gediplomeerden), zullen daar ook consequenties aan worden verbonden, bijvoorbeeld door de experimenten te verlengen en/of uit te breiden naar andere sectoren of opleidingen. Ook het inbouwen van tussentijdse beslismomenten draagt tijdig bij aan duidelijkheid voor deelnemende instellingen.

De onderzoekers geven aan dat het goed zou zijn ook de doelmatigheid te meten, aan de hand van gegevens over kosten van opleidingen. Het bepalen van kosten van opleidingen is echter niet eenvoudig, omdat opleidingen altijd onderdeel zijn van een bredere bedrijfsvoering, en de kostenstructuren tussen instellingen sterk kunnen verschillen. Wel zullen de effecten op prijsstelling worden meegenomen in de evaluatie van de experimenten met vraagfinanciering, evenals de gevolgen van de experimenten op doelmatigheid op macroniveau; leidt vraagfinanciering tot meer studenten, meer diploma's, en tegen welke kosten (publieke investeringen, kosten voor de student, kosten voor werkgevers)?

⁵ Adviesrapport «Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen» (bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 383, 12 maart 2014).

⁶ Leven lang leren, Kamerstuk 30 012, nr. 41, 31 oktober 2014.

Een laatste les die genoemd wordt in het evaluatierapport is dat er breder geëxperimenteerd zou kunnen worden met het vasthouden versus loslaten van de macrodoelmatigheidstoets in het bekostigde segment. In de experimenten open bestel is op dit punt slechts met één type opleiding geëxperimenteerd (SBRM). Binnen de experimenten met vraagfinanciering wordt ruimte geboden ten aanzien van de macrodoelmatigheid. In het traject richting een nieuwe Strategische Agenda, die ik in 2015 uitbreng, zal ik aanpassing van het macrodoelmatigheidsbeleid in brede zin verkennen.

Uit de evaluatie en de lessen van de experimenten met een open bestel komt naar voren dat het inrichten van een zuiver experiment lastig is. Ook in de brief over leven lang leren heb ik dit aangegeven in relatie tot de experimenten met vraagfinanciering: «Een zuiver experimentele opzet waarbij effecten één-op-één vast te stellen zijn, zal om verschillende redenen (grote verschillen in sectoren, ontbreken van een zuivere controlegroep, tijdelijke aard van de experimenten) niet mogelijk zijn.» De experimenten vraagfinanciering zullen daarom gepaard gaan met uitgebreid kwalitatief en kwantitatief onderzoek om zoveel mogelijk te leren over de effecten. De lessen uit de experimenten open bestel zullen hierbij zo goed mogelijk worden meegenomen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker