

Vergaderjaar 2004–2005

29 891

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Open bestel in het hoger onderwijs en de bve-sector

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2004

Hierbij bieden wij u het «Kabinetsstandpunt over een open bestel in het hoger onderwijs en de bve-sector» aan. Tevens treft u als bijlage het IBO Open Bestel, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003–2004, nr. 2 aan¹. In het Kabinetsstandpunt wordt een reactie gegeven op dit IBO-rapport en op het advies van de Onderwijsraad «Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs», dat in april 2004 aan u is aangeboden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Rutte

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

KABINETSTANDPUNT OVER EEN OPEN BESTEL IN HET HOGER ONDERWIJS EN DE BVE-SECTOR

1. Aanleiding

De ambitie van het kabinet om de innovativiteit van de kenniseconomie te verhogen vereist een stevig en vitaal onderwijsbestel. Tegelijkertijd zijn de grenzen van dit bestel geen gegeven. Nieuwe aanbieders manifesteren zich op de onderwijsmarkt en studenten maken steeds vaker een bewuste keuze voor een opleiding die aan hun wensen voldoet. Tegelijkertijd halen bekostigde instellingen een groeiend deel van hun omzet uit contract-activiteiten. Er wordt samenwerking gezocht tussen publiek gefinancierde instellingen en niet-bekostigde onderwijsinstellingen.

Daar komt bij dat steeds hogere eisen gesteld worden aan het onderwijs. Meer kwaliteit, meer differentiatie van het aanbod, meer maatwerk, minder uitval van studenten en een betere aansluiting op behoeftes van de arbeidsmarkt zijn gewenst. Ook is er behoefte aan een grotere doelmatigheid bij de aanwending van publieke onderwijsmiddelen.

In een open bestel worden ook andere dan de huidige bekostigde aanbieders van onderwijs toegelaten tot publieke financiering. Vraag is of door zo'n open bestel de gewenste effecten gaan optreden. Vergelijkbare vragen worden ook gesteld in andere sectoren zoals de gezondheidszorg.

Door de Tweede Kamer is in april 2004 een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht wetgeving te ontwikkelen die een modern, flexibel en open bestel mogelijk maakt. In het HOOP 2004 en in KOERS BVE is aangekondigd dat dit najaar een standpunt over een open bestel in het hoger onderwijs en de bve-sector zal worden uitgebracht. Het kabinet wil in de discussie over een open bestel zelf een lijn uitzetten.

Aan de Onderwijsraad is advies gevraagd over een open bestel in het hoger onderwijs. Tevens is door een ambtelijke werkgroep een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd naar een open bestel in het hoger onderwijs en de bve-sector. Het IBO-rapport en het Onderwijsraad-advies vormen belangrijke bouwstenen voor deze notitie. Het rapport van de IBO-werkgroep is bijgevoegd. Het advies van de Onderwijsraad is op 20 april 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden. Binnenkort brengt het CPB¹ ook een onderzoeksdocument uit over een open bestel in de bve-sector en het hoger onderwijs. Het bedoelde document heeft mede ten grondslag gelegen aan het IBO-rapport.

In deze brief wordt eerst ingegaan op het doel dat het kabinet zou willen bereiken met een eventuele verruiming van het bestel en op de verschillende discussiepunten die daarbij spelen (paragraaf 2). In paragraaf 3 wordt voor beide sectoren de voorgestelde beleidslijn verwoord. Paragraaf 4 bevat een voorstel voor experimenten in het hoger onderwijs. Ten slotte wordt een reactie gegeven op een aantal aanvullende voorstellen van Onderwijsraad en IBO-werkgroep (paragraaf 5).

2. Doel en eindbeeld van een open bestel

Een open bestel is geen doel op zich. Het gaat om de vraag op welke wijze een open bestel een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs.

De IBO-werkgroep, het CPB en de Onderwijsraad verwachten alle drie positieve effecten van een open bestel. Tegelijkertijd wijzen zij op mogelijke risico's. Omdat onzeker is of de positieve en negatieve effecten daad-

¹ CPB (2004), Een Open Bestel in BVE, HBO en WO, te verschijnen november 2004.

werkelijk optreden wordt in alle adviezen voorgesteld niet zonder meer tot invoering van een open bestel over te gaan, maar eerst een aantal experimenten uit te voeren. Op die manier kan ook worden nagegaan hoe negatieve effecten kunnen worden voorkomen. In de bijlage wordt, gebruikmakend van hun rapporten, uitvoerig ingegaan op de veronderstelde effecten van een open bestel op kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs.

De adviezen verschillen over het eindbeeld van een open bestel dat mogelijk en wenselijk is. Hierna wordt de kern van deze verschillen weergegeven.

2.1 Hoger onderwijs

De discussie over het toelaten van nieuwe aanbieders van onderwijs tot publieke financiering concentreert zich in het hoger onderwijs op twee hoofdelementen: vrije of geregleerde toetreding (1) en wel of geen toets op de doelmatigheid van het aanbod(2). Daarnaast is een relevante vraag in welke mate voorwaarden voor een gelijk speelveld voor de aanbieders van onderwijs al gerealiseerd zijn (3).

1. Vrije of geregleerde toetreding

In de huidige situatie zijn in de bijlage van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) limitatief de hogescholen en universiteiten opgesomd die in aanmerking komen voor bekostiging van hun opleidingen. Deze bekostigde instellingen moeten aan bepaalde wettelijke eisen voldoen. Dit zijn onder meer bestuurlijke, onderwijskundige en financiële eisen en eisen die de rechten van de student betreffen. Bovendien worden deze bekostigde instellingen ook beleidsmatig aangesproken. Het gaat hierbij dan om de ambities zoals die bijvoorbeeld geformuleerd zijn in het HOOP 2004 en waarover met instellingen nadere afspraken worden gemaakt. Een nieuwe wet op het hoger onderwijs is in voorbereiding. De daarin geherformuleerde en afgeslankte eisen zullen gelden als bekostigingsvoorwaarden.

De Onderwijsraad is van mening dat volledig vrije toetreding van nieuwe onderwijsaanbieders risico's met zich meebrengt zoals de versnippering van budgetten over meer instellingen en opleidingen en het (op termijn) verdwijnen van opleidingen (kapitaalvernietiging, verschraling). Daarom pleit de Onderwijsraad voor een vorm van geregleerde toetreding. Elke onderwijsinstelling heeft de gelegenheid opleidingen aan te bieden die geaccrediteerd zijn. Maar vervolgens neemt de overheid een beslissing over de bekostiging van een opleiding. Dit gebeurt na een afweging op basis van de criteria: toegankelijkheid, doelmatigheid, kwaliteit en beschikbare ruimte in het budget. Bekostigd en niet-bekostigd aanbod blijven naast elkaar bestaan, maar er wordt anders dan nu het geval is grensverkeer mogelijk tussen beide categorieën.

Het CPB en het IBO constateren dat beperkingen van het aanbod niet verenigbaar zijn met vrije toetreding. Het CPB definieert een open bestel als een stelsel waarin «voor *alle* aanbieders van onderwijs gelijke voorwaarden gelden voor toetreding tot en het opereren op de geregleerde markt». Het IBO-rapport hanteert een vergelijkbare definitie. Juist in een dergelijke open situatie zal concurrentie de gewenste effecten oproepen. Negatieve effecten kunnen door flankerend beleid worden voorkomen¹.

2. Doelmatigheidstoets

Discussiepunt is of in een open bestel de toets op de doelmatigheid van

¹ Zo kan volgens het IBO bijvoorbeeld het risico dat nieuwe aanbieders zich alleen op goedkopere opleidingen richten voorkomen worden door ofwel instellingen zelf de hoogte van het collegegeld te laten bepalen ofwel in de bekostiging de verschillen in kostprijzen van de opleidingen tot uiting te laten komen. Het IBO wijst hierbij wel op de uitvoeringskosten die hieraan verbonden kunnen zijn.

het onderwijsaanbod nog noodzakelijk of wenselijk is (de macro doelmatigheidstoets).

In het kader van wettelijke vereisten krijgt een bekostigde instelling die een nieuwe opleiding wil aanbieden te maken met een toets op de doelmatigheid¹ van dit aanbod. Deze toets heeft twee aspecten. Ten eerste een inhoudelijke toets of bekostiging van de opleiding wenselijk is. Daarbij spelen vragen als de behoefte aan de opleiding op de arbeidsmarkt en de samenhang met andere opleidingen binnen de instelling. Het tweede aspect van de toets op de doelmatigheid van de opleiding betreft het aantal al bestaande vergelijkbare opleidingen en de spreiding (vestigingsplaats)² daarvan.

De Onderwijsraad is van mening dat een toets op de (macro)doelmatigheid noodzakelijk blijft. Wel zouden de criteria verder dienen te worden uitgewerkt en geoperationaliseerd. Zowel IBO als CPB zijn van oordeel dat een macrodoelmatigheidstoets niet meer nodig noch verenigbaar is met een open bestel zoals zij dat voorstaan. Een macrodoelmatigheidstoets beperkt de concurrentie tussen instellingen en belemmert zo de werking van een open bestel, aldus het IBO-rapport. Tegelijkertijd vinden IBO-werkgroep en CPB zo'n toets ook niet nodig: Ondoelmatige opleidingen zullen als gevolg van de concurrentie in een dergelijk bestel niet kunnen overleven en verdwijnen. De overheid kan via extra bekostiging opleidingen met maatschappelijke meerwaarde in de lucht houden. Het eindbeeld van IBO en CPB is dat er op termijn geen beperking meer wordt opgelegd aan het aantal bekostigde instellingen noch aan het aantal bekostigde opleidingen.

3. Voorwaarden voor een gelijk speelveld in het hoger onderwijs

In de rapporten (met name het IBO-rapport) worden naast de regelgeving met betrekking tot toetreding en de doelmatigheidstoets (genoemd onder 1. en 2.) nog een aantal andere voorwaarden genoemd waaraan voldaan moet zijn om een gelijk speelveld te creëren voor alle onderwijsaanbieders die in aanmerking willen komen voor bekostiging. Hierbij is in het IBO-rapport een onderscheid gemaakt tussen de voorwaarden voor een open bestel in de ho-sector en de bve-sector (zie hiervoor de volgende paragraaf).

In het hoger onderwijs is accreditatie van de opleidingen een onbetwiste basisvoorwaarde voor bekostiging. Een andere belangrijke voorwaarde heeft betrekking op de vormgeving van de bekostiging. Het IBO-rapport stelt dat deze studentvolgend moet zijn, om instellingen optimaal te prikkelen om te wedijveren om de studenten. Gevolg hiervan is een doelmatige verdeling van publieke middelen over de instellingen. In het hoger onderwijs zal in de toekomst³ met de invoering van een nieuw bekostigingssysteem sprake zijn van een studentvolgend systeem. Het nieuwe systeem is een leerrechtensysteem. Wel kent het een onderwijsopslag. Deze opslag is allereerst bedoeld om als vereveningsmechanisme te dienen in de eerste jaren nadat het nieuwe bekostigingsmodel is geïntroduceerd. Zo wordt voorkomen dat instellingen te leiden hebben onder financiële discontinuïteit. De onderwijsopslag kan beleidsinhoudelijk gezien worden als een instrument om een studentonafhankelijke onderwijs capaciteit te garanderen vanuit de bestelverantwoordelijkheid van de overheid met een bijzonder belang voor opleidingen met een maatschappelijke meerwaarde die zouden verdwijnen indien alleen sprake is van studentgebonden financiering. Tevens kan de opslag van belang zijn in verband met de aanwezigheid van niet-studentgebonden dure onderwijsvoorzieningen, zoals collecties en werkplaatsen. Onderzocht zal

¹ Zie WHW artikel 6.2 en de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs (Staatscourant 23 september 2003, nr. 183).

² Zie WHW artikel 7.17 en brief van OCW aan de bekostigde instellingen van hoger onderwijs van 14 september 2004, kenmerk HO/BL/2004/39955.

³ Zie de beleidsbrief «Meer flexibiliteit, meer keuzevrijheid, meer kwaliteit: Financiering in het hoger onderwijs» van 29 oktober 2004.

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

Op de overige voorwaarden voor een gelijk speelveld wordt in de bijlage bij deze brief uitvoerig ingegaan.

2.2. BVE-sector: beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

In het IBO-rapport en het onderzoek van het CPB is ook ingegaan op de mogelijkheden en voorwaarden voor een open bestel in de bve-sector. In deze sector heeft de discussie over een open bestel net als in het hoger onderwijs betrekking op vrije of gereguleerde toetreding en de voorwaarden voor een gelijk speelveld.

Omdat er verschillen zijn in de aanpak van het beroepsonderwijs en de educatie, wordt op allebei ook apart ingegaan.

Beroepsonderwijs

Vrije of gereguleerde toetreding:

In het middelbaar beroepsonderwijs bestaat het Crebo, het centraal register beroepsopleidingen. Dit Crebo bevat de lijsten met bekostigde en niet-bekostigde instellingen, alsmede de opleidingen die zij aan mogen bieden. Niet-bekostigde instellingen kunnen bij de minister een aanvraag indienen om een opleiding uit de kwalificatiestructuur te mogen uitvoeren en de daarbij behorende diploma's te mogen verstreken. Het is voor nieuwe instellingen mogelijk bij wet tot het bekostigde stelsel te worden toegelaten. Er zijn echter tot nog toe geen aanvragen ingediend.

Macrodoelmatigheid

In het beroepsonderwijs wordt de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod niet met een toets geregeld, maar met een mix van andere instrumenten. Er is een kwalificatiestructuur die het opleidingsaanbod afgrenst tot die opleidingen die de minister doelmatig vindt, en er is de verplichting om voor iedere student een beroepspraktijkvormingsplaats te realiseren. Om die reden wordt ervan uitgegaan dat de instellingen alleen die opleidingen aanbieden die voorzien in een reële maatschappelijke vraag. Voor nieuwe opleidingen moeten de instellingen bovendien zelf toetsen op de 4 M's: middelen, mensen, markt en methode: alleen als er voldoende vraag is naar afgestudeerden van een nieuwe opleiding, voldoende middelen zijn, voldoende leerlingen en docenten en er een pedagogisch concept is dat zich onderscheidt van dezelfde opleidingen in de regio, kan de instelling een nieuwe opleiding bekostigd starten.

Het IBO constateert dat de kwalificatiestructuur voor het middelbaar beroepsonderwijs in een open bestel niet wenselijk is, en dat de opleidingen in een situatie van vraag en aanbod tot stand moeten komen. Het kabinet is van mening dat een afbakening van de overheidsverantwoordelijkheid voor het aanbod van het beroepsonderwijs noodzakelijk is. De kwalificatiestructuur is hiervoor het door allen erkende en gedragen instrument. Daarom zet het kabinet nu volop in op de actualisering en vernieuwing van de kwalificatiestructuur in de richting van een op competenties gebaseerde kwalificatiestructuur. Dit beleid wordt nu niet gewijzigd, omdat het kabinet van mening is dat deze kwalificatiestructuur essentieel is voor het civiel effect en voor de aansluiting van het middelbaar beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt.

Net als de bekostigde instellingen, vallen de niet-bekostigde (maar wel door de minister van OCW in het Crebo opgenomen) instellingen onder het kwaliteitstoezicht van de inspectie voor de opleidingen die zij aanbieden uit de kwalificatiestructuur.

Het toezicht op de niet-bekostigde en de bekostigde instellingen verschilt op punten: de beoordeling van de kwaliteit is identiek; aspecten die bij niet-bekostigde instellingen niet worden beoordeeld hebben betrekking op toegankelijkheid, op bedrijfsvoering en op bestuurlijke vormgeving.

In de bve-sector bestaat (naast dit inspectietoezicht op de kwaliteit) geen systeem van accreditatie. Wel geeft het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen een jaarlijkse verklaring af over de kwaliteit van de examinering van een beroepsopleiding. Mede op basis van zo'n verklaring kan de minister het recht op examinering van een beroepsopleiding aan een instelling ontnemen vanwege onvoldoende kwaliteit.

Bekostiging

In de evaluatie van de bekostiging van de bve-sector, die is gestart in het najaar van 2004, zal het vraagstuk van een open bestel worden meegenomen. Daarbij zal bekeken worden in hoeverre de bekostigings-systematiek drempels opwerpt voor een open bestel binnen de hiervoor gestelde randvoorwaarden.

Educatie

Voor inburgering heeft het kabinet bij regeerakkoord besloten dat de verantwoordelijkheid van OCW is overgedragen aan de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie. Voor inburgering oudkomers heeft nooit gedwongen winkelnering bij roc's gegolden. Voor inburgering nieuwkomers wordt naar verwachting in 2005 de gedwongen winkelnering, dus de gedwongen inkoop van de inburgeringcursussen bij de roc's, losgelaten. Het doel is het leveren van meer maatwerk wat betreft het cursusaanbod en een verbeterde verhouding tussen prijs en kwaliteit van de cursussen. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering nieuwkomers en de Wet educatie en beroepsonderwijs (Kamerstukken II 2004/05, 29 646, nrs. 1–3) is aan de Tweede Kamer aangeboden. In het kader van het vrijgeven van het cursusaanbod is een aantal voorwaarden van belang, zoals toezicht op de markt met onder andere goede kwaliteitsborging, gelijk speelveld en transparante informatie. De concrete uitwerking hiervan is onderdeel van het transitietraject. De regionale opleidingencentra constateren dat zij met erfenissen uit het verleden zitten die hun concurrentiepositie op een open markt nadelig beïnvloeden. Om redenen van zorgvuldigheid vindt daarom over onder meer deze punten met betrokken partijen overleg plaats om tot een adequate uitwerking te komen.

De staatssecretaris van OCW neemt de ervaringen rond het vrijgeven van het cursusaanbod mee in zijn toekomstige besluit over een al dan niet open bestel voor de BVE-sector.

Vrije of gereguleerde toetreding

In de contourennota «herziening van het inburgeringstelsel» die het kabinet in april 2004 uit heeft gebracht, is aangegeven dat het aanbieden van inburgeringcursussen straks volledig vrij wordt gelaten. Zowel de huidige aanbieders, de ROC's, als nieuwe aanbieders kunnen zich in gelijke mate op deze markt gaan bewegen.

Er zal bij de inburgering niet op doelmatigheid worden getoetst; het staat iedere aanbieder vrij inburgeringcursussen te verzorgen.

3. De beleidslijn ten aanzien van een open bestel

3.1 Hoger onderwijs

Gezien de onzekerheid over de mogelijke positieve en negatieve effecten van een open bestel komt het kabinet tot de conclusie dat een keuze voor verruiming van het bestel op dit moment niet aan de orde is. Om meer kennis te verzamelen over de mogelijke effecten kiest het kabinet voor experimenten. Daarmee sluit het aan bij de adviezen van Onderwijsraad, IBO-werkgroep en CPB.

Daarnaast spelen voor het kabinet de volgende overwegingen een rol bij de keuze voor experimenten:

- Vrijwel in geen enkel land¹, en binnen de EU in het geheel niet, is op dit moment sprake van een situatie waarin voorheen niet-bekostigde instellingen toegang krijgen tot het publieke budget dat voor hoger onderwijs beschikbaar is. Ook de discussie over het al dan niet openen van het publieke bestel wordt in het buitenland nauwelijks gevoerd. Er zijn dus gegeven de internationale situatie, op dit moment nauwelijks mogelijkheden om van andere landen te leren als het gaat om de gevolgen van het verruimen van het bestel.
- Met het openen van het bestel zouden de bekostigde instellingen beschouwd kunnen worden als ondernemingen in de zin van de Mededingingswet en het EU-verdrag. Vraag is of bekostigde onderwijsinstellingen op alle punten op gelijke wijze als ondernemingen moeten worden behandeld of dat het specifieke publieke belang van het hoger onderwijs extra bescherming behoeft. De looptijd van de experimenten zal worden benut om dit verder te onderzoeken.
- Wederkerigheid. Door het openen van het bestel ontstaat de mogelijkheid dat ook onderwijsaanbieders uit de EU-lidstaten in aanmerking komen voor bekostiging. Dit kan tot een verruiming van het aanbod in Nederland leiden. Er staan echter geen kansen voor Nederlandse aanbieders in het buitenland tegenover, wat nadelig kan zijn voor hun concurrentiepositie. Dit speelt overigens niet voor landen buiten de EU: in het kader van de WTO-GATS is de EU geen commitments aangegaan voor de markttoegang tot onderwijsdiensten die met publieke gelden zijn gefinancierd.

Het kabinet constateert verder dat er veel varianten denkbaar zijn van een open bestel, waarbij de in het IBO-rapport geschetste benadering een grotere mate van openheid kent dan de voorstellen van de Onderwijsraad.

Een doelmatigheidstoets blijft ook in het kader van de experimenten bestaan. Een van de criteria bij de experimenten is dat het gaat om een aanvulling op het bestaande aanbod. Binnen de experimenten moet deze toets wel zoveel ruimte bieden dat onderzocht kan worden of door het toetreden van nieuwe aanbieders de beoogde effecten inderdaad optreden. De experimenten moeten namelijk voldoende informatie opleveren voor een toekomstig kabinet om een verantwoorde keuze te kunnen maken voor het al dan niet openen van het bestaande bekostigde bestel voor nieuwe aanbieders van onderwijs.

¹ Nieuw-Zeeland is de meest interessante casus voor Nederland. Juist daar is nu veel discussie over de vraag of het openen van het bestel de gewenste effecten heeft gehad, en of enigerlei vorm van herregulering niet wenselijk is.

3.2 Beroepsopleiding en de volwasseneneducatie

Als gevolg van de voorstellen om de gedwongen winkelnering van inburgeringstrajecten nieuwkomers af te schaffen zijn de roc's op dit moment intensief bezig om zich voor te bereiden op de consequenties die dit heeft op het opleidingsaanbod en de bedrijfsvoering. Daarom is het niet wenselijk deze instellingen nu verder te belasten met (andere) experimenten in het kader van een open bestel. De nieuwe aanpak van inburgering nieuwkomers vormt een mogelijkheid om in eerste instantie voor de gehele educatie en in tweede instantie voor het middelbaar beroepsopleiding ervingen op te doen met een open bestel.

4. De vormgeving van experimenten in het hoger onderwijs

Zoals hiervoor is aangegeven, wordt met de experimenten beoogd om te toetsen of de veronderstelde positieve en negatieve effecten van een open bestel zich inderdaad voordoen. Ook zal worden onderzocht op welke manier met eventuele negatieve effecten kan worden omgegaan. Omdat het kabinet van mening is dat de overheid, in ieder geval tijdens de experimenten, de regie moet houden op het aanbod van opleidingen dat voor bekostiging in aanmerking komt, zal geëxperimenteerd worden met een vorm van gereguleerde toetreding.

Het kabinet wil zich nader bezinnen op de vraag welke experimenten gestart moeten worden gelet op het leerdoel van de experimenten. Begin 2005 zal de minister van OCW de Tweede Kamer een uitgewerkt voorstel voor de experimenten doen toekomen.

Bij de uitwerking van de experimenten hanteert het kabinet een aantal uitgangspunten:

- Er moet sprake zijn van een voldoende grote groep studenten die willen en kunnen kiezen.
- Zowel in het hbo als in het wo zal de mogelijkheid van experimenten worden onderzocht.
- De experimenten zullen starten in studiejaar 2006–2007. De looptijd zal in ieder geval zodanig zijn dat het voor nieuwe aanbieders loont om te gaan opereren op de bekostigde onderwijsmarkt. Denkbaar is om te kiezen voor een looptijd van zes jaar, om daarmee aan te sluiten bij de accreditatietermijn.
- Gelijkwaardige voorwaarden voor aanbieders nader te formuleren.

Effecten die in ieder geval getoetst moeten worden

In de bijlage bij deze brief worden de mogelijke effecten van een open bestel beschreven. Deze effecten kunnen uiteraard nooit allemaal getoetst worden. Het kabinet kiest voor het toetsen van die effecten die centraal zullen staan bij een toekomstige afweging van het al dan niet invoeren van een open bestel. De experimenten zullen ten minste zicht moeten bieden op:

- de kwaliteit van het onderwijsaanbod; veronderstelling daarbij is dat een open bestel leidt tot een betere kwaliteit;
- de keuzemogelijkheden voor studenten; veronderstelling daarbij is dat een open bestel leidt tot meer differentiatie in het onderwijsaanbod en tot meer keuzemogelijkheden voor studenten;
- de prestaties van de studenten, waar onder het studierendement; veronderstelling is dat die toenemen.

Naast zicht op deze effecten, moeten de experimenten ook zicht bieden op de bereidheid van particuliere aanbieders om, onder bepaalde door de overheid te stellen voorwaarden, op de bekostigde markt te opereren.

Bovendien zal in kaart gebracht worden welke andere dan eerder genoemde positieve effecten optreden en of er ongewenste neveneffecten zijn. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag of er voldoende aandacht wordt besteed aan minder goed waarneembare onderwijsdoelstellingen.

5. Overige voorstellen IBO-rapport en Onderwijsraadadvies

De Onderwijsraad adviseert het voortzetten van onderzoek naar bekostigd en niet-bekostigd onderwijs. Het kabinet onderschrijft de noodzaak van langer lopend onderzoek. Het zal nagaan welk onderzoek nodig is in aanvulling op de informatievoorziening over het niet-bekostigde onderwijs in Kennis en Kaart en in het studiekeuze informatiesysteem.

De Onderwijsraad stelt voor de aanwijzing van instellingen te schrappen en het accrediteren van de opleiding centraal te stellen. Dit voorstel zal meegenomen worden bij de discussie in het kader van de nieuwe wet op het hoger onderwijs.

De Onderwijsraad stelt voor te komen tot een operationalisering van de criteria voor bekostiging namelijk doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Deze criteria zijn wat ruimer dan het doelmatigheidsbegrip zoals dat nu wordt gehanteerd. Bij de invulling van het doelmatigheidsbeleid voor de periode vanaf september 2005 zal ook de insteek van de Onderwijsraad worden betrokken.

De IBO-werkgroep adviseert de fiscale en arbeidsrechtelijke gevolgen van winststreven in een open bestel te bestuderen. Het kabinet acht het raadzaam te laten onderzoeken wat de consequenties zijn van het toelaten van organisaties met winst oogmerk tot het bekostigde onderwijsbestel. Dit onderzoek zal niet alleen betrekking hebben op de in het advies genoemde aspecten, maar ook op de concrete consequenties als gevolg van nationaal en Europees mededingingsrecht en de voorschriften omtrent staatssteun. Ook zullen eventuele andere effecten op het hoger onderwijsbestel worden gezien.

Paragraaf 1. Voorwaarden voor een gelijk speelveld

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

Op de voorwaarden voor een open bestel in de bve-sector wordt niet apart ingegaan in deze bijlage. Op de hoofdpunten is in de brief een reactie gegeven.

Hoger onderwijs

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

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

Bekostiging en afbakening onderwijsmarkt

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

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

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

De verdragingsfactor leidt ertoe dat met een verdrag van twee jaar bekostiging plaatsvindt. Er vindt al overleg plaats met VSNU en HBO-raad

over een methode om tot een verkorting van deze periode te komen. In een open-bestel situatie is een verdere aanpassing gewenst.

Accreditatie

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

Transparante Informatie

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

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

Waarborgen van een pluriform aanbod

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

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

Waarborgen van de toegankelijkheid

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

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

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

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

Mededingingstoezicht

In een open bestel is, zoals ook in andere sectoren, een vorm van mededingingstoezicht nodig. De invulling hiervan hangt af van de keuzes

ten aanzien van een open bestel. Ook bij de uitwerking van experimenten zal aan dit aspect aandacht moeten worden besteed. Het CPB merkt in zijn rapport op dat toezicht nodig is teneinde misbruik van marktmacht en monopolievorming te voorkomen. Ook stelt het CPB voor om voorgenomen fusies te toetsen op mededingingseffecten.

Verantwoording afleggen

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

Paragraaf 2. Effecten op: kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid

Zowel het OR-advies, het CPB-rapport¹ als het IBO-rapport gaan in op de mogelijke effecten van een open bestel op de kwaliteit, de toegankelijkheid en de doelmatigheid van het onderwijs. Beschreven worden vooral effecten die theoretisch gezien verwacht mogen worden. Empirisch onderzoek naar de effecten van een open bestel is nauwelijks beschikbaar. Het heeft bovendien, voor zover afkomstig uit het buitenland, vooral betrekking op het primair en voortgezet onderwijs. De IBO-werkgroep, het CPB en de Onderwijsraad hebben bij de beschrijving van mogelijke effecten wel gebruik gemaakt van onderzoek naar de verschillen tussen het niet-bekostigde en bekostigde onderwijs. Hierna volgt een beschrijving van de mogelijke effecten van een open bestel die in de rapporten genoemd worden.

Kwaliteit

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

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

De drie rapporten noemen ook mogelijke nadelige effecten van een open bestel op het punt van kwaliteit. De toenemende concurrentie kan tot gevolg hebben dat er minder aandacht is bij instellingen voor zaken die bij de accreditatie of de bekostigingstoekenning niet of nauwelijks meetellen. Denkbaar is dat ook minder aandacht wordt besteed aan onderwijsdoelstellingen die door studenten over het algemeen niet worden meegewogen bij de keuze «waar ga ik studeren». Het gaat dan om moeilijk waarneembare doelstellingen als zelfvertrouwen, motivatie voor

¹ CPB (2004), Een Open Bestel in BVE, HBO en WO, te verschijnen november 2004.

vervolgopleidingen, sommige sociale vaardigheden en maatschappelijke voorkeuren. Tegelijkertijd bestaat overigens de kans dat een aantal instellingen zich juist op deze aspecten zal gaan profileren. Het IBO-rapport werpt bovendien de vraag op of het huidige bestel deze aspecten van onderwijskwaliteit beter waarborgt. In aansluiting op het CPB wijst het IBO-rapport daarnaast op de mogelijkheid om de bedoelde onderwijsdoelstellingen expliciet op te nemen in de accreditatie. De onderwijsinspectie zou een rol kunnen vervullen in het beter waarneembaar maken voor studenten van de prestaties van instellingen op genoemde onderwijsdoelstellingen.

Toegankelijkheid

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

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

Een belangrijke aarzeling bij het denken over een open bestel zit in het risico op «cherry picking». Met «cherry picking» wordt bedoeld op de situatie dat instellingen zich vooral richten op de meest rendabele opleidingen. Consequentie daarvan kan zijn dat opleidingen die weinig studenten trekken of (anderszins) duur zijn minder worden aangeboden dan maatschappelijk gewenst is. Het IBO-rapport ziet collegegelddifferentiatie als een belangrijk instrument om cherry picking te voorkomen. Als instellingen zelf de collegegelden kunnen vaststellen, kunnen zij de extra kosten van dure opleidingen doorberekenen aan de student. Een alternatief is om de bekostiging aan te laten sluiten bij de verschillen in kostprijzen van opleidingen. Wel wijst het IBO op de uitvoeringskosten die hieraan verbonden kunnen zijn. Het IBO en ook de Onderwijsraad wijzen daarnaast op de mogelijkheid om extra overheidsbekostiging beschikbaar te stellen voor niet-rendabele opleidingen met maatschappelijke meerwaarde. Ook op die manier kan worden bevorderd dat het totale onderwijsaanbod aansluit bij de maatschappelijke behoefte.

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

Doelmatigheid

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

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

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

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

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

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

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