

Commissie experimenten open bestel hoger onderwijs
p.a. dr. F.J. de Vijlder, voorzitter
Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
Postbus 30011
6503 HN Nijmegen

Aan:
Ministerie van OCW
t.a.v. dr. R.H.A. Plasterk, minister van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Betreft: onderzoek scenario's open bestel

Nijmegen, 8 januari 2009

Geachte heer Plasterk,

Op uw verzoek van 28 februari jl. (HO&S/PROGR/2008/3517) heeft de Commissie Experimenten Open Bestel HO zich gebogen over de mogelijkheden voor een opener bestel in het Nederlandse HO in de vorm van een aantal varianten. Voor de verkenning van deze mogelijkheden hebben wij SEO Economisch Onderzoek in de persoon van de heer B. Tieben opdracht gegeven om in nauwe samenspraak met de commissie een nader onderzoek uit te voeren. Het bijgevoegde SEO-rapport 'Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs' vormt de basis voor dit advies. De commissie beveelt aan om drie beleidsopties nader te overwegen. Dit zijn:

1. Nader onderzoek naar de mogelijkheid om in de wetgeving van het hoger onderwijs een procedure en criteria op te nemen voor toelating tot de bekostiging van (opleidingen aan) thans niet bekostigde instellingen.
2. De mogelijkheid van een tweede leerweg voor werkenden via versterking van vraag- en aanbodzijde in het postinitieel hoger onderwijs.
3. Aanpassing van de marktordering en financiering van de masteropleidingen.

In deze brief licht de commissie zijn aanbevelingen en overwegingen toe.

De gekozen invalshoek

Allereerst heeft de commissie aan de hand van de eerdere rapporten geprobeerd helder te krijgen waar de afgelopen discussie over het

open bestel precies om ging. We hebben vastgesteld dat het gesprek over de abstracte term 'open bestel' – en hierbij gebruikte definities – teveel voorbijgaat (1) aan de al bestaande praktijk en (2) aan de strategische en politiek-bestuurlijke vragen die er momenteel rond de ontwikkeling van het hoger onderwijs spelen. We zullen beide punten toelichten.

Wat betreft het eerste punt: de praktijk is dat het hoger onderwijs in een bepaald opzicht toegankelijk is voor zowel bekostigde en niet-bekostigde aanbieders van hoger onderwijs. In Nederland kan elke aanbieder volgens een transparante procedure via de NVAO accreditatie aanvragen en verkrijgen. Met die accreditatie wordt de bevoegdheid verworven om hogeronderwijsdiploma's af te geven krachtens de WHW. In deze zin is het hoger onderwijs ook nu al toegankelijk en dus open voor alle aanbieders.

Een andere zaak is de toegang tot de bekostiging. Hiervoor stelt de wet als eis dat een instelling is opgenomen in de lijst met bekostigde instellingen in de bijlage van de WHW. De wet bevat echter geen criteria voor opname in (of verwijdering uit) deze lijst. Het is voor geaccrediteerde, niet bekostigde aanbieders praktisch onmogelijk om tot bekostiging toegelaten te worden. Vandaar dat de bestaande lijst sinds de invoering van de WHW niet meer is gewijzigd, anders dan door fusie tussen rechtsvoorgangers (uitsluitend tussen hogescholen).

Voor deze keuze in de ordening van het bestel zullen ongetwijfeld goede redenen zijn geweest, maar de omstandigheden zijn sindsdien nogal gewijzigd. Het is naar het oordeel van de commissie noodzakelijk om deze ordening nu of in de nabije toekomst geheel of gedeeltelijk te heroverwegen. De commissie zal deze kwestie verderop nader uitwerken.

Wat betreft het tweede punt: de commissie ziet weinig heil in theoretische en/of ideologisch getinte argumentaties, die meestal geassocieerd worden met 'marktwerking'. We kiezen om twee redenen voor een pragmatische benadering. In de eerste plaats moet het beperkt voorhanden empirisch onderzoek naar soortgelijk beleid in andere landen gezien worden binnen de daar geldende context, zodat de validiteit van de conclusies over meer marktwerking in het Nederlandse hoger onderwijs niet automatisch gegeven is. De commissie is zich ervan bewust dat ook de lopende experimenten open bestel – die de commissie momenteel begeleidt – vrijwel zeker dat overtuigende bewijs van effectiviteit ook niet zullen leveren. Daarvoor zijn de randvoorwaarden die aan het experiment zijn opgelegd te strikt. Een voldoende ruim opgezet experiment dat die effectiviteit wel zou kunnen aantonen, impliceert echter tegelijkertijd de onomkeerbare beleidswijziging, waarvoor nu juist het draagvlak ontbreekt. Dit neemt niet weg dat uit de nu lopende experimenten naar verwachting beperkte, maar toch belangrijke lessen kunnen

worden getrokken. In de tweede plaats ziet de commissie de realisering van aanpassingen in de ordening van het bestel niet als een op zichzelf staand doel. De concrete beleidsstappen die hiervoor nodig zijn, moeten hun oorsprong vinden in inhoudelijk-strategische overwegingen voor het hogeronderwijsbestel en/of het recht doen aan principes van behoorlijk bestuur, zoals de gelijke behandeling van gelijke gevallen.

Wat betreft die inhoudelijk-strategische overwegingen wijst de commissie bovendien op het nieuwe, Europese en mondiale, perspectief dat zich heeft ontwikkeld sinds de totstandkoming van de Bologna-verklaring en de grote verschuivingen in de mondiale verhoudingen. Er ontwikkelt zich daardoor ook in Europees en mondiaal verband een nieuwe ordening van de hogeronderwijsmarkt, compleet met de Ba-Ma structuur, een nieuwe classificatie van de instellingen, benchmarking, et cetera. Het wordt daardoor steeds relevanter om te kijken naar de positionering van de Nederlandse hogeronderwijsaanbieders in de Europese ruimte. Die ontwikkeling genereert zijn eigen dynamiek, die de grenzen van Nederland ver te buiten gaat. We zouden onszelf tekort doen als we ons al te zeer zouden fixeren op de verhoudingen in het Nederlandse hoger onderwijs. We moeten ons ook de vraag stellen hoe meer dynamiek in het Nederlandse hoger onderwijs ons kan helpen in het versterken van de positie van ons land in de steeds competitiever wordende internationale ruimte. 'Meer muziek' in het Nederlandse hoger onderwijs moet ons dus helpen om ons economisch en sociaal sterker te maken.

Op grond van de genoemde argumenten vraagt de commissie zich sterk af of de term 'open bestel' wel zo'n bruikbare titel is om het gesprek voort te zetten over een zaak die ons allen ter harte gaat, namelijk een dynamisch hoger onderwijs dat past bij de mondiale kenniseconomie.

Waarom herziening van marktordering uiteindelijk onontkoombaar is
Zowel om inhoudelijke redenen als vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur acht de commissie 'niets doen' niet wenselijk. Bij de invoering van de WHW waren het bekostigde en niet bekostigd hoger onderwijs (erkend als hoger onderwijs op grond van de toenmalige Wet op de erkende onderwijsinstellingen; WEO) gescheiden systemen, die vrij goed gescheiden markten bedienden. De deelnemers aan het erkende onderwijs konden tot dan toe staatsexamen doen om een hogeronderwijsdiploma te behalen. Tot de invoering van de accreditatie waren ook de kwaliteitszorgsystemen voor bekostigd en niet bekostigd onderwijs zo goed als gescheiden. Sinds de invoering van de WHW zijn de systemen als het ware steeds meer in elkaar gaan groeien ('hybridisering'). Daardoor komt de legitimiteit van de destijds gekozen ordening steeds meer onder druk te staan. Het achterliggende rapport van SEO Economisch Onderzoek noemt een vijftal oorzaken/redenen.

- Wet- en regelgeving staan toe dat bekostigde instellingen onder voorwaarden postinitiële opleidingen ontwikkelen die buiten de publieke bekostiging vallen. Van deze ruimte wordt in toenemende mate gebruik gemaakt. Dit zijn opleidingen die de hoofdactiviteit vormen van de niet-bekostigde aanbieders in het hoger onderwijs. Door de groeiende aandacht voor het postinitiële onderwijs schurken de bekostigde instellingen met de aard van hun activiteiten steeds nadrukkelijker aan tegen het niet-bekostigde segment. Omgekeerd kunnen de niet-bekostigde instellingen geen beroep doen op de publieke middelen.
- De OESO *Review of Tertiary Education* en uw beleidsagenda stellen dat het Nederlandse hoger onderwijs versterkt kan worden op het punt van flexibiliteit, maatwerk en variëteit. De voorwaarden voor publieke bekostiging beperken instellingen op dit moment om deze doelen actiever na te streven. Ook bieden deze voorwaarden hiervoor onvoldoende financiële prikkels. Bij het verbeteren van flexibiliteit, maatwerk en variëteit kan het bekostigd onderwijs leren van specifieke instellingen in het niet-bekostigd onderwijs, die op dit vlak meer expertise en ervaring hebben dan de bekostigde instellingen. Dit pleit voor het mogelijk maken van kruisbestuivingen, ook in het bekostigd segment van het hoger onderwijs.
- Internationalisering van de hogeronderwijsmarkt, waardoor per saldo meer studenten van over de grens een oplopende druk op de rijksmiddelen tot gevolg hebben.
- Vervaging van het onderscheid tussen initieel en postinitieel onderwijs. Hierdoor ontstaat de situatie dat inhoudelijke vergelijkbare opleidingen een verschillende bekostiging kennen, de ene publiek, maar de ander niet. Dit geldt onder meer voor de masteropleidingen, maar ook voor een aantal beroepsopleidingen op het bachelorniveau.
- Tot nu toe is bekostigd hoger onderwijs door de NMa op grond van de verschillende publieke waarborgen aangemerkt als een niet-economische activiteit, waarop de Mededingingswet niet van toepassing is. Het is niet uitgesloten dat dit oordeel in een toekomstige zaak door de rechter of een mededingingsautoriteit wordt aangepast op grond van de in de voortschrijdende en beleidsmatige gestimuleerde dynamiek in het hoger onderwijs. Dit zou betekenen dat het nationale en Europese mededingingsrecht van toepassing wordt, met inbegrip van staatssteunregels, concentratietoezicht, het kartelverbod en het verbod op misbruik van een economische machtspositie. Het van toepassing worden van de mededingingswetgeving op het hoger onderwijs, of delen daarvan, betekent niet dat de publieke bekostiging zonder meer een verboden vorm van staatssteun betekent, maar wel dat er andere randvoorwaarden voor subsidiëring zullen gaan gelden. Ook de Raad van State heeft hierop gewezen in het recent openbaar geworden advies bij het voorstel van wet wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (No.W05.08.0365/I, d.d. 3 oktober). Dit is eerder op enkele

andere terreinen van de publieke sector gebeurd, waaronder de AWBZ-zorg.

Wat kan er gedaan worden?

De hierboven gepresenteerde redengeving geeft nog weinig richting voor concreet beleid. Daarvoor is momenteel geen duidelijke, concreet uitvoerbare beleids optie voorhanden die op voldoende draagvlak in het veld en in de Tweede Kamer kan rekenen. De commissie beveelt aan om de geschetste ontwikkelingen te anticiperen en tijdig stappen te zetten op weg naar dynamisering van het hoger onderwijs. Dit heeft ook gevolgen voor de voorwaarden voor publieke bekostiging. In het rapport wordt een vijftal scenario's verkend. De commissie heeft deze scenario's gewogen en naast de beleidsagenda 'Het Hoogste Goed' gelegd en komt op grond daarvan tot de volgende aanbevelingen.

1. De vaste lijst van de WHW is naar het oordeel van de commissie een drempel voor maatregelen om de dynamiek van het hele hoger onderwijs te bevorderen, waaronder dus ook de niet-bekostigde instellingen vallen. De reden hiervoor is dat de overheid binnen de huidige bekostigingsregels geen mogelijkheid heeft om het niet-bekostigd onderwijs met financiële instrumenten aan te sturen. Specifieke doelstellingen van het hoger onderwijsbeleid zoals bevordering van het leven lang leren vragen echter om financiële prikkels, ook voor het niet-bekostigd onderwijs. Om dit mogelijk te maken adviseert de commissie u om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om in de wetgeving voor het hoger onderwijs een procedure en criteria op te nemen voor toelating tot de publieke financiering van thans niet-bekostigde instellingen. Die toelating hoeft niet noodzakelijk betrekking te hebben op instellingen, maar het zou ook kunnen gaan om specifieke opleidingen die met additionele middelen worden gefinancierd. Bij de keuze voor dit laatste kan de procedure model staan, die is ontworpen voor de toelating tot de experimenten open bestel.
2. In lijn met de breed gevoelde noodzaak om meer en betere mogelijkheden te creëren voor een tweede leerweg voor werkenden, beveelt de commissie aan om verdere beleidsvoorstellen te ontwikkelen voor een publiek-privaat gefinancierd en publiek-privaat aangeboden arrangement voor deeltijd- en duale opleidingstrajecten in het hoger onderwijs. Dit pleidooi sluit aan bij het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie (Bakker) om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te versterken. De financiering van dit traject is gemengd, in de zin dat bedrijven, de overheid en deelnemers hieraan bijdragen leveren. Goede aanknopingspunten hiervoor zijn het door de commissie Arbeidsparticipatie aanbevolen individuele werkbudget, mogelijk in combinatie met individuele trekkingsrechten op de O&O-fondsen. De overheid kan een bijdrage leveren door verlaging van de fiscale scholingsaftrek of door vraaggerichte financiering voor deelname aan postinitieel

onderwijs in de vorm van vouchers. Aan de aanbodzijde bundelen bekostigd en niet bekostigd onderwijs in samenwerkingsverbanden de krachten, in welke beide partijen wederzijds kunnen profiteren van hun sterke kanten. De overheid kan financiële ondersteuning bieden bij het vormgeven van een open en transparante markt voor postinitieel onderwijs op basis van gelijke behandeling van bekostigde en niet bekostigde partijen. De verwachting is dat er brede maatschappelijke steun is te vinden voor deze benadering. De commissie realiseert zich dat deze tweede optie breder gaat dan alleen het hoger onderwijs, maar ook grote betekenis heeft voor het beroepsonderwijs als geheel.

3. De discussie over de toekomst van de masteropleidingen leert dat ook hier een noodzaak bestaat om met een 'nieuw verhaal' over de marktordening en financiering te komen. De dynamiek op deze markt is al groot en zal de komende jaren alleen maar groter worden, nationaal en internationaal. Het master segment is gebaat bij meer differentiatie in het aanbod in combinatie met prikkels voor excellentie, zeer nadrukkelijke aansluiting bij een maatschappelijke behoefte en hoge motivatie aan de kant van de deelnemers. Hiervoor zou gezocht moeten worden naar een vorm van bekostiging die eerst en vooral via de deelnemers en eventueel hun werkgevers loopt. Dit betekent een hogere eigen bijdrage voor de deelnemers en een vraaggestuurde bijdrage van de overheid, bijvoorbeeld in de vorm van een beurzenstelsel. De commissie onderkent ook de problemen en bezwaren die aan deze variant verbonden zijn, bijvoorbeeld met masteropleidingen die onontbeerlijk zijn voor de beroepsuitoefening, zoals bij de medische beroepen en de onderzoeksmaster. Hiervoor zullen pragmatische oplossingen gezocht moeten worden. 'Niets doen' aan de marktordening bij de masteropleidingen is uiteindelijk moeilijk vol te houden.

Met dit advies hoopt de Commissie een constructieve bijdrage te hebben geleverd aan het gesprek over de gewenste dynamiek in ons hoger onderwijs. In het bijgevoegde rapport worden de hier behandelde varianten meer uitvoerig besproken.

Namens de Commissie,



Dr. F.J. de Vijlder, voorzitter.

I.a.a. de Minister van Economische Zaken, Mw. M.J.A. van der Hoeven

Bijlagen

- rapport 'Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs'
- uw adviesverzoek d.d. 28 februari 2008 (HO&S/PROGR/2008/3517)
- samenstelling commissie