

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Commissie experimenten open bestel hoger onderwijs
t.a.v. dr. F.J. de Vijlder, voorzitter
Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
postbus 30011
6503 HN NIJMEGEN

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.minocw.nl

Contactpersoon

Onze referentie
HO&S/149168

Uw brief van
8 januari 2009

Datum 16 september 2009
Betreft Advies scenario's open bestel

Geachte heer De Vijlder,

Met deze brief reageer ik op uw advies over de mogelijkheden voor een opener bestel in het Nederlandse hoger onderwijs. Ik heb u en uw commissie, vanuit uw expertise als begeleider van de lopende experimenten met een open bestel, verzocht zo'n advies op te stellen. Dit verzoek was een reactie op een aanbeveling van de OECD ("Thematic review of tertiary education", maart 2007) om uit te werken wat in de Nederlandse context op de middellange termijn onder een opener bestel kan worden verstaan, en wat de voor- en nadelen zijn¹.

Ik dank u voor het werk dat door de commissie is verricht en voor het rapport van onderzoeksbureau SEO ('Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs'). Het onderzoek levert een waardevolle en genuanceerde bijdrage aan de gedachtevorming over een opener bestel in de Nederlandse situatie. Het rapport verkent in een aantal scenario's hoe aanpassingen in de ordening van het onderwijsbestel tot meer dynamiek en kwaliteitsverhoging zouden kunnen leiden. In bredere zin ben ik van plan het hoger onderwijsstelsel onder de loep te nemen, zoals recent aangekondigd in mijn speeches bij de opening van het academisch jaar. Het gaat me dan vooral om de knelpunten die er zijn om de steeds meer diverse en groeiende groep studenten goed hoger onderwijs te kunnen aanbieden.

In uw advies geeft u aan dat een herziening van de stelselordering van het hoger onderwijs uiteindelijk onontkoombaar is, met name vanwege knelpunten gerelateerd aan de vervaging van het traditionele onderscheid tussen publieke (bekostigde) en private (niet bekostigde) instellingen. SEO beschrijft dit als de dijk tussen de publieke en private onderwijsmarkt.

¹ Zie ook de beleidsreactie op het OECD rapport (kamerstuk 30800 (VIII), nummer 128, 15 mei 2007).

Ik herken het belang van de elementen die u noemt, en ik vind het belangrijk om regelmatig de vraag te stellen of 'de dijk nog op de juiste plaats staat'. Zeker bij een onderwerp als 'leven lang leren' is het belangrijk dat de rolverdeling tussen overheid, werkgevers en werknemers helder is.

Datum

Onze referentie
HO&S/149168

Dat het aanbod van onderwijs op aspecten hybride kan zijn zie ik echter niet als aanleiding om de ordening van het stelsel te herzien. Het publiek bekostigde hoger onderwijs en de private aanbieders hebben over het algemeen een andere werkwijze, andere doelgroepen en moeten aan andere regels voldoen. Daar waar sprake kan zijn van problematiek op het gebied van marktverstoring zijn er regels opgesteld². Op verzoek van de Tweede Kamer zal overigens onderzoek gedaan worden naar de klachten van private partijen over oneerlijke concurrentie van hoger onderwijsinstellingen³. Ook internationale ontwikkelingen in mededingingswetgeving zijn geen aanleiding om de ordening van het onderwijs aan te passen. De status van het onderwijs als 'dienst van algemeen belang' (waarop de mededingingswetgeving niet van toepassing is) staat niet ter discussie.

Hieronder ga ik achtereenvolgens in op de drie aanbevelingen uit uw brief:

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".

Bij het openen van het bestel via een toetredingsprocedure zie ik met name het risico van een groei van het benodigde budget voor hoger onderwijs (doordat er meer spelers komen en door een mogelijke verschuiving van private naar publieke bekostiging). De meerwaarde van het openen van het bestel voor de kwaliteit van het onderwijs is nog onvoldoende duidelijk. Ik acht het wenselijk om eerst meer expliciet antwoord te vinden op deze vraag voordat onderzoek naar mogelijke toetredingscriteria wordt gestart.

Voor een weloverwogen besluit moet in ieder geval rekening gehouden worden met de uitkomsten van de lopende experimenten open bestel, waarvan u in 2010 een eerste tussenevaluatie zult aanbieden (de eindevaluatie volgt in 2015). Een doel van deze experimenten is immers om meer inzicht te bieden in de effecten van toetreding van nieuwe aanbieders en opleidingen.

2) "De mogelijkheid van een tweede leerweg voor werkenden via versterking van vraag- en aanbodzijde in het postinitieel hoger onderwijs".

Er wordt veel geleerd door volwassenen, op de werkvloer, via cursussen en opleidingen. Nederland scoort hoger dan het Europese gemiddelde op de

² Die regels zijn uitgewerkt in de notities Helderheid (Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs, 2003, en aanvullende notitie, 2004)

³ Motie Ten Hoopen / Vos, kamerstukken 31354, nr. 40, 24 maart 2009, ingediend bij de behandeling van het wetsvoorstel wijziging van de Mededingingswet.

Europese indicator voor leven lang leren⁴. De deelname van Nederland bedroeg 16,6% in 2007 en ligt daarmee boven de Lissabondoelstelling van 12,5%. Tegelijkertijd blijft deze wel onder de nationale doelstelling van 20% in 2010. Het leren door volwassenen blijft in Nederland bovendien achter bij een aantal andere landen, met een vergelijkbaar hoog opleidingsniveau (met name de Scandinavische en Angelsaksische landen), en ook de groei is beperkt, zo blijkt uit diezelfde indicator.

Datum

Onze referentie
HO&S/149168

Het stimuleren van een 'leven lang leren' staat daarom hoog op de agenda van dit kabinet. In het kader van de crisissituatie heeft dit onderwerp nog verder aan relevantie gewonnen. Ook heb ik recent twee adviezen over de aanpak van leven lang leren ontvangen, van de Onderwijsraad en van de Denktank Leren en Werken⁵. Op deze adviezen zal het kabinet nog reageren. Het kabinet investeert ook extra in scholing. Daarbij is vooral aandacht voor mensen zonder startkwalificatie en jongeren die werkloos zijn of dreigen te worden.

De maatschappelijke winst van een opener bestel voor leven lang leren is volgens SEO dat er nieuw aanbod zal ontstaan dat beter op de vraag aansluit en dat er meer directe stimulering van de vraag plaatsvindt, waardoor knelpunten op de arbeidsmarkt makkelijker kunnen worden opgelost⁶. Maar SEO geeft ook aan dat de beleids optie van een opener bestel kosten met zich kan meebrengen, zoals een mogelijke groei van de overheidssubsidie op scholing. En bovendien zullen niet alle knelpunten worden opgelost door een andere marktordening van het post-initieel onderwijs. Ik wil daarom de uitkomsten van de lopende experimenten met het open bestel afwachten voordat verdere stappen worden gezet. Tegelijkertijd zal ik de knelpuntenanalyse met betrekking tot de vraag en het aanbod van post-initieel onderwijs verder verdiepen. Tot nu toe is er immers geen consensus over welke belemmingen weggenomen zouden moeten worden, om tot meer vraag en een verbetering van het aanbod van post-initieel onderwijs te komen.

Buiten kijf staat dat het van belang is dat de bekostigde hoger onderwijsinstellingen hun rol oppakken in het aanbod van post-initieel onderwijs, en dat zij zorgen voor een breed aanbod aan maatwerkopleidingen vanuit hun bestaande infrastructuur. Immers, niet alle opleidingen zijn aanwezig op de private markt. Bovendien vormen 'leven lang leren' activiteiten een stimulans voor de kennisuitwisseling tussen publieke instellingen en bedrijven en maatschappelijke organisaties en kan het de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt verbeteren.

⁴ Lissabondoelstelling, zie ook Kerncijfers OCW 2004-2008, tabel 3.1e

⁵ Onderwijsraad, Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen, nr. 20090198/917. Denktank Leren en Werken, tijd voor ontwikkeling, juli 2009.

⁶ Een voorbeeld waar vraagsturing succesvol is, zijn de lerarenbeurzen. In het onderwijs was een duidelijke behoefte aan meer scholing, en vraagsturing werkt daar goed. Ook de private partijen profiteren daarvan. Zie voortgangsrapportage Leerkracht van Nederland, 29 april 2009, TK 27923, nr. 79.

3) Aanpassing van de marktordening en financiering van de masteropleidingen

Datum

Onze referentie
HO&S/149168

Het laatste advies dat u geeft, is om te komen met 'een nieuw verhaal voor de masters', om zo op de steeds dynamischer markt bij te dragen aan het bereiken van meer differentiatie, meer prikkels voor excellentie, een betere aansluiting bij de maatschappelijke behoefte en het verhogen van de motivatie van studenten. Concreet stelt u voor de overheidsbekostiging van de masteropleidingen volledig via vraagsturing te laten lopen (bijvoorbeeld via een beurzenstelsel), en de studenten of hun werkgevers een hogere eigen bijdrage te vragen.

Ik onderschrijf de doelstellingen die u voor de wo-masters schetst. Het volledig aanpassen van de bekostiging in een systeem met vraagsturing zie ik op dit moment als te ingrijpend, om twee redenen:

Ten eerste, zoals eerder aangegeven, ben ik nog onvoldoende overtuigd van de meerwaarde van een opener bestel. Het SEO-rapport is kritisch over de beschikbare literatuur over effecten van een opener bestel in Nederland en laat zien dat eenduidig empirisch materiaal over de effecten van een open bestel ontbreekt. In het rapport wordt dan ook gepleit voor verdere kennisopbouw over de effecten van een opener bestel. De experimenten open bestel moeten deze leemte in de beschikbare informatie voor een deel invullen.

Ten tweede wil ik benadrukken dat de wo-master in mijn visie geen post-initieel onderwijs is, maar het eindniveau van de universitaire opleiding. In de notitie 'naar een volwassen bachelor masterstructuur' (kamerstukken 2008-2009, 29281, nr. 10) heb ik daarom ook aangegeven dat er voorlopig een doorstroommaster bij elke wo-bacheloropleiding moet blijven en dat de publieke bekostiging van de wo-master niet ter discussie staat.

Daarnaast worden andere instrumenten ingezet om de geschetste doelen te bereiken. Zo lopen in het kader van het Sirius-programma experimenten met het stimuleren van excellentie. Er komt nog een aparte tranche voor masteropleidingen, waarbij ook collegegelddifferentiatie mogelijk is. Instellingen zelf doen ook veel. Er lopen initiatieven om graduate schools op te zetten en er zijn veel onderzoeksmasters gestart. Ook zonder volledige vraagsturing is de verwachting dat studenten, nu de bachelor-masterstructuur zich gestaag verder ontwikkelt, steeds meer gaan kiezen voor kwaliteit in de masterfase. Dat wordt versterkt door beleid gericht op meer transparantie over kwaliteit. Binnen Nederland wordt daaraan gewerkt, maar ook internationaal neemt de transparantie toe, bijvoorbeeld door het gebruik van diplomasupplementen, en door de ontwikkeling van het Europese kwalificatieraamwerk. Dit is een belangrijk resultaat van het Bolognaproces. Ook is er bij de universiteiten aandacht voor het verhelderen van toelatingseisen voor masteropleidingen en het versterken van het keuzemoment tussen bachelor en master. Bovendien zal in het kader van de heroverweging worden onderzocht of er mogelijkheden zijn om meer private financiering te genereren voor het hoger onderwijs⁷.

⁷ Zie brief aan TK van de minister van OCW en de minister van EZ, 'Naar een robuuste kenniseconomie, 15 september 2009

Tot slot wil ik u nogmaals bedanken voor uw bijdrage aan deze actuele discussie over de versterking van de dynamiek en kwaliteit in het hoger onderwijs en de rol die een opener bestel daarbij kan spelen. Met name op het gebied van leven lang leren is het belangrijk dat er de komende tijd verdere stappen worden gezet. Daarbij moet de aanpak afgestemd zijn op specifieke knelpunten in sectoren en bij de diverse doelgroepen.

Datum

Onze referentie
HO&S/149168

Hoogachtend,

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

R.H.A. Plasterk