

Vergaderjaar 2011–2012

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 251

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2011

1. Inleiding

In samenspraak met het College van Bestuur van de Open Universiteit (hierna: OU) heb ik een internationaal panel (hierna: review panel) opdracht gegeven om het concept-instellingsplan 2011–2015 van de OU te beoordelen met het oog op een duurzaam perspectief voor de OU en op de gewenste verdere ontwikkeling van het leven lang leren in Nederland. Het panel is gevraagd zich daarbij uit te spreken over het gewenste profiel van de OU in een toekomstbestendig hoger onderwijsstelsel. Het panel stond onder voorzitterschap van prof. dr. M.C. van der Wende (VU/UvA) en bestond verder uit de leden dr. D. van Damme (OECD), H. Smidt (European University Association), prof. D. Vincent (Open University UK), prof. dr. J.J.M. Theeuwes (UvA) en prof. dr. F.A. van Vught (adviseur van de EC). Op 12 september 2011 heeft het panel zijn advies *«Towards a sustainable future for the Open University in a changing lifelong learning market»* aan de OU en aan mij uitgebracht. U treft het rapport hierbij aan.¹

2. Samenvatting van het advies

Het panel is kritisch over de toekomstvisie van de OU. Het instellingsplan en de SWOT-analyse zijn analytisch goed doordacht, bijvoorbeeld waar het gaat om de verschillende concepten en modellen voor open onderwijs, maar kunnen strategisch sterker. De OU gaat teveel uit van het bestaande profiel, de huidige missie en het huidige krachtenveld (*«stretching the mold»*, in de woorden van het panel) en speelt te weinig in op de veranderende markt van leven lang leren, de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en het overheidsbeleid ten aanzien van leven lang leren. Ook een systematische analyse van de competitie op de markt van leven lang leren ontbreekt. Ook wijst het panel erop dat de ondernemingsgeest en projectmanagementvaardigheden bij de OU versterking behoeven. De

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

OU zou, kortom, haar profiel en missie sterker en strategischer kunnen neerzetten.

Het panel is positief over het onderzoek van de OU, met name op het gebied van onderwijstechnologie, onderwijsinnovatie en afstandsonderwijs. Het panel beschouwt dit nationaal en internationaal als vooraanstaand. Deze expertise zou wel meer ten goede moeten komen aan het gehele Nederlandse hoger onderwijs dan nu het geval is. Ook acht het panel een, ook internationaal, onmisbare rol voor de OU weggelegd bij de verdere ontwikkeling van *Open Educational Resources* (OER).

Het panel richt zich met zijn adviezen ook tot de overheid. In de eerste plaats adviseert het panel de overheid een duidelijk beleid met betrekking tot het leven lang leren te formuleren op het terrein van het hoger onderwijs. Een dergelijk beleidskader zou ook de OU helpen om de juiste richting te kiezen. Het panel vindt, zoals ook de OESO in haar rapporten uit 2006 en 2008 opgemerkt heeft, het Nederlandse hoger onderwijs niet open en flexibel genoeg. Een goed beleid voor leven lang leren bevordert de flexibiliteit en openheid van het onderwijs die nodig is om de participatie van werkenden aan het onderwijs te versterken en te komen tot een betere benutting van de kennisinfrastructuur, ter versterking van de Nederlandse kenniseconomie.

In de tweede plaats vindt het panel het de rol van de overheid om te zorgen voor een goede ordening van de markt voor leven lang leren in het hoger onderwijs. Op deze markt opereren publieke aanbieders die bekostigd onderwijs verzorgen en private aanbieders die niet-bekostigd onderwijs verzorgen. Een duidelijker afbakening acht het panel van belang voor een goede positionering van de OU. Het panel geeft de overheid twee denkmodellen in overweging waarlangs een ordening van de markt en een positionering van de OU mogelijk is:

- het competitie­model, waarbij de OU en de andere instellingen met elkaar concurreren op een open markt met een *level playing field*;
- het samenwerkings­model, waarbij de OU op welke wijze dan ook met andere instellingen samenwerkt.

Het panel komt tot de aanbeveling dat onder de gegeven omstandigheden het samenwerkings­model voorlopig het meest vruchtbaar is, maar dat ondertussen de andere opties om vorm te geven aan het leven lang leren goed verkend moeten worden.

3. Beleidsreactie

Ik onderschrijf de analyse van het review panel en kan me, net als de OU, vinden in de aanbevelingen van het panel om tot een vernieuwd en aangescherpt profiel van de OU te komen. De bevindingen van het panel liggen in het verlengde van het advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijsstelsel (de commissie-Veerman). Nederland scoort niet meer dan matig waar het gaat om leven lang leren, hoger onderwijs in deeltijd en het percentage zich bijscholende werknemers. Het onderwijsaanbod voor leven lang leren in Nederland is niet uitontwikkeld. Ook de rol van de OU op dit terrein is nog onvoldoende uit de verf gekomen. De oorspronkelijke opdracht van de OU om het zgn. tweede­kansonderwijs te verzorgen biedt weinig perspectief: veel OU-studenten hebben al eerder een diploma hoger onderwijs behaald. De meeste studenten bij de OU nemen modules en korte opleidingstrajecten af en in veel mindere mate diplomagerichte opleidingen. Deze ontwikkelingen dwingen de OU en overheid tot een bezinning op positie en profiel van de OU in het Nederlandse hoger onderwijs en op de markt voor leven lang leren. Het advies van het panel bevat goede aangrijpingspunten voor een nieuw, innovatief en duurzaam profiel.

Voor een perspectiefrijk en duurzaam profiel van de OU in het gehele stelsel van hoger onderwijs dienen twee vragen te worden beantwoord:

- wat is de maatschappelijke meerwaarde van de OU en hoe kan die worden vergroot?
- Hoe kan worden gekomen tot een heldere marktordening ten opzichte van de private aanbieders?

Meerwaarde.

De vraag is aan de orde waarin op termijn de meerwaarde van de OU in het Nederlands hoger onderwijsbestel is gelegen. De OU is niet meer de enige aanbieder van afstandsonderwijs. Veel private instellingen bieden hoger beroepsonderwijs in de vorm van afstandsonderwijs aan voor de markt van werkenden. Door de snelle ontwikkeling van onderwijs via het internet (e-learning, blended learning) is ook het onderwijs van buitenlandse aanbieders toegankelijk geworden voor Nederlandse studenten en kan het ook voor de bekostigde universiteiten en hogescholen in Nederland makkelijker worden om flexibel afstandsonderwijs aan te bieden. Als we vanuit dit perspectief kijken naar datgene wat de OU tot nu toe heeft gerealiseerd, stel ik vast dat:

- a) de *onderwijskundige kwaliteit* van het onderwijsaanbod van de OU hoog wordt gewaardeerd. De OU realiseert binnen het Nederlands taalgebied op het terrein van het wetenschappelijk onderwijs een uniek onderwijsaanbod, bij uitstek gericht op de doelgroep van werkenden, zowel voor hen die een graad willen halen als voor degenen die zich willen na- of bijscholen op wo-niveau. Buiten de OU hebben de overige Nederlandse universiteiten nauwelijks wetenschappelijk afstandsonderwijs ontwikkeld.
- b) Ondanks de kwaliteit van het onderwijsaanbod is *het aantal studenten* dat in een of andere vorm gebruik maakt van het onderwijs van de OU echter kleiner dan tien jaar geleden. Veel studenten volgen een of enkele onderdelen van een studieprogramma. Het «diplomarendement» van de OU is in vergelijking met de andere universiteiten zeer laag.
- c) De oorspronkelijke doelstelling van de OU was het bedienen van *niet-traditionele doelgroepen*: oudere en/of werkende studenten, mensen die op jongere leeftijd hun talent niet hebben kunnen ontplooien en geen hoger onderwijsdiploma hebben behaald, mensen die door ziekte of zorgverplichtingen aan huis zijn gebonden, etc. De OU werd in de jaren tachtig gepositioneerd als instelling voor tweede kans en tweede weg in het hoger onderwijs. De OU is er niet in geslaagd deze doelstelling in volle omvang te realiseren. Het aantal studenten met een betaalde baan is hoog maar veel studenten hebben al een hoger onderwijsdiploma behaald. Het aandeel tweedekansstudenten bij de OU is niet hoger dan 35%. Positief is dat de OU veel aandacht heeft voor specifieke groepen zoals studenten met functiebeperking.
- d) Het review panel is van oordeel dat de analyse van de OU van vraag en aanbod op de markt van *leven lang leren* onvolledig is en nog te weinig vraaggericht. De OU levert een bijdrage aan het leven lang leren voor zover het gaat om wo-gerichte leerbehoeftes. Andere leerbehoeftes en andere potentiële doelgroepen worden nog nauwelijks bediend. De zeer gevarieerde leerbehoeftes in maatschappij en arbeidsmarkt zijn onvoldoende verkend. Het is te waarderen dat de OU in de afgelopen tijd verschillende initiatieven heeft ontwikkeld op het terrein van leven lang leren, maar deze laten een wisselend resultaat zien. Het *Ruud de Moor Centrum* van de OU heeft zich ontwikkeld tot een uniek expertisecentrum op het gebied van professionalisering van leraren via online werkplekleren met een verbinding met wetenschappelijk onderzoek. De OU biedt niet zelf lerarenopleidingen aan maar werkt samen met lerarenopleidingen van andere instellingen en de

afnemende scholen. De *Netwerk Open Hogeschool* heeft tot doel om een impuls te geven aan leven lang leren door samen met andere hogescholen een tweede leerweg in het hbo te ontwikkelen voor werkenden.

- e) De *kosten* van een afgestudeerde bij de OU zijn zeer hoog in vergelijking met de andere universiteiten. Daarbij komt dat in het nieuwe bekostigingsmodel voor de OU, overeenkomstig de bekostiging van de overige universiteiten en hogescholen, de vaste opslag in het onderwijsdeel groot blijft, en dus niet gebonden is aan onderwijsprestaties.
- f) Het review panel heeft een positief oordeel over de *kwaliteit van het onderzoek* van de OU. Vooral het onderzoek op het gebied van onderwijstechnologie, onderwijsinnovatie en afstandsonderwijs is in de ogen van deskundigen nationaal en internationaal vooraanstaand en waardevol. De OU vervult een voortrekkersrol in Europees verband; het onderzoekscentrum Centre for Learning Sciences and Technologies (CELSTEC) van de OU is betrokken bij meer dan 20 door de EU gefinancierde projecten. Ik ben het eens met het panel dat de onderzoeksresultaten van de OU nu nog te weinig terechtkomen bij de andere instellingen. Valorisatie van deze kennis moet worden versterkt. Er zijn veelbelovende initiatieven op dit terrein, zoals het project *Open Educational Resources*. De OU speelt ook een grote rol bij de ontwikkeling van Wikiwijs. Dit biedt haar kansen om op dit terrein een belangrijke rol te spelen.

Het is niet voor de eerste maal dat de positie van de OU op de beleidsagenda van het hoger onderwijs staat. Ruim tien jaar geleden is bij de tot standkoming van het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000 eveneens intensief discussie gevoerd over de toekomst van de OU. In het HOOP 2000 werd de toekomst van de OU behandeld in samenhang met het streven naar versterking van ict in het hoger onderwijs. De verwachtingen over de vernieuwing van het onderwijs door ict waren hoog gespannen. Tevens werd de positie van de OU geproblematiseerd vanwege het beperkt aantal tweedekansstudenten en de verwachting dat afstands- en contactonderwijs naar elkaar toegroeien. Er was behoefte aan een nieuw toekomstperspectief voor de OU. In het HOOP 2000 werden twee scenario's geschetst:

- *Integratie* van de OU in een andere universiteit. Die andere universiteit zou dan de opdracht krijgen om met inzet van kennis en capaciteit van de OU het afstandsonderwijs voor geheel Nederland te verzorgen. De expertise van de OU m.b.t. onderwijsvernieuwing en ict zou worden ondergebracht in een landelijk expertisecentrum voor alle instellingen.
- *Privatisering* van de OU. De OU ontwikkelt zich op de markt van leven lang leren. De overheid beperkt zich tot afspraken met de OU over de verzorging van specifieke taken die zij van landelijk belang vindt, en de financiering daarvan.

Uit deze discussie is de Digitale Universiteit tevoorschijn gekomen. Opzet van het consortium van drie universiteiten, acht hogescholen en de OU was dat de deelnemende instellingen hun ontwikkelcapaciteit voor onderwijsvernieuwing en e-learning zouden bundelen om gezamenlijk digitaal onderwijsmateriaal te ontwikkelen dat in meerdere instellingen kan worden gebruikt. De OU kreeg in deze bundeling een voortrekkersrol. De inspanningen waren gericht op vernieuwen van het onderwijs voor de traditionele doelgroep van jonge studenten; nieuwe doelgroepen in het kader van leven lang leren had men nog niet op het oog. Al na enkele jaren bleek dat het ambitieniveau van de deelnemende instellingen m.b.t. de voorgenomen «transformatie» van opleidingen te zeer verschillend was en werd besloten om de Digitale Universiteit op te laten gaan in een open samenwerkingsformule onder leiding van SURF.

De markt van hoger onderwijs voor werkenden.

Ook de ontwikkelingen in het veld van hoger onderwijs voor werkenden dwingen tot bezinning. Publieke en private instellingen opereren deels op dezelfde markt. De erkende, onbekostigde instellingen voor hoger onderwijs beschouwen zichzelf als marktleider voor het onderwijs aan werkenden. Ca. 80 000 studenten volgen hoger onderwijs bij een onbekostigde instelling (de meesten doen dat modulair en schrijven zich niet in voor een diplomatraject). Veel van dit privaat onderwijs wordt aangeboden in de vorm van afstandsonderwijs. Ik zie dit als een belangrijk onderdeel van het hoger onderwijsbestel. De meerwaarde van het private hoger onderwijs (maatwerk, dicht op de markt en flexibiliteit) is door OCW onderkend in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap *Kwaliteit in verscheidenheid*. In de Strategische Agenda zijn actiepunten opgenomen om meer flexibiliteit in het hoger onderwijs voor werkenden mogelijk te maken. Onderzocht zal worden of een experiment mogelijk is dat de instellingen meer ruimte geeft om het onderwijsaanbod op flexibele wijze te kunnen vormgeven, zodat beter wordt aangesloten op de kenmerken en behoeften van de doelgroep van werkenden.

De rol van de OU zie ik in de eerste plaats in het perspectief van de behoefte aan leven lang leren. Daarbij wil ik ruimte geven aan de verdere ontwikkeling van het privaat hoger onderwijs. Een belangrijke voorwaarde bij de verdere ontwikkeling van het onderwijs voor werkenden bij de OU en bij de andere bekostigde instellingen is dat geen verdringing van het private onderwijsaanbod optreedt. Deze discussie is actueel geworden sinds de OU, met goedkeuring van OCW, gestart is met het aanbieden van hbo-opleidingen. De OU biedt deze opleidingen overigens niet zelfstandig aan, maar in het kader van de Netwerk Open Hogeschool. Private instellingen kunnen in dit samenwerkingsverband participeren, maar hebben daar geen gebruik van willen maken.

Uitgangspunten voor verdere ontwikkeling van de OU.

Om te komen tot een perspectief en duurzaam profiel voor de OU op lange termijn zet ik de volgende lijnen uit.

1. De huidige kerntaak van de OU (wetenschappelijk afstandsonderwijs) biedt, uitgaande van de huidige beleidskaders, naar mijn oordeel op termijn onvoldoende toekomstperspectief voor een voortbestaan als zelfstandige instelling. De behoefte aan initiële wo-opleidingen in de vorm van afstandsonderwijs is beperkt en het valt niet te verwachten dat deze aanmerkelijk zal groeien. Ook het aandeel tweedekansstudenten zal niet groeien, gegeven het huidig onderwijsaanbod van de OU. Het is niet mijn bedoeling om afstandsonderwijs via aanbodfinanciering ten koste van alles in stand te houden. Er is een andere invulling van de onderwijstaak van de OU nodig, met een daarbij passend bekostigingsarrangement. Daarover wil ik prestatieafspraken met de OU maken.
2. Het onderzoek van de OU vormt een duidelijke meerwaarde voor Nederland, maar zowel de toepassing van deze kennis bij andere universiteiten en hogescholen als de valorisatie ervan in ruimere zin moeten verder worden versterkt. Het is mijn bedoeling om hiertoe prestatieafspraken met de OU te maken.
3. Er is behoefte aan verdere ontwikkeling van leven lang leren in Nederland en de OU kan daarbij een belangrijke stimulerende en faciliterende rol vervullen. Het huidig wo-aanbod van de OU is echter een te smalle basis voor deze rol. Voor de toekomstige positionering van de OU zullen in ieder geval de twee modellen verder moeten

worden doordacht die zijn voorgesteld door het review panel: het competitie­model en het samenwerkings­model.

In het *competitie­model* gaat de OU selectief op zoek naar doel­groepen en werkvelden met een onderwijs­behoefte waarin de OU zinvol kan voorzien. Om te voorkomen dat verdringing van het privaats hoger onderwijs optreedt zijn duidelijke condities m.b.t. de overheids­bekostiging van de OU nodig. De OU zal het onderwijs meer kostendekkend moeten verzorgen. Uitgangspunt wordt dan dat de overheid niet meer de instelling als zodanig bekostigt, maar afspraken met de OU maakt over de vervulling en financiering van specifieke taken van bijzonder maatschap­pelijk belang. Daarbij is te denken aan hoger onderwijs voor de tweede­kans­doel­groep of voor mensen die door bijzondere omstandigheden niet altijd goed in het reguliere onderwijs terecht kunnen, zoals bv. studenten met een functie­beperking. Het verzorgen van wo­opleidingen in goed toegankelijk afstandsonderwijs voor specifieke doel­groepen kan ook beschouwd worden als een taak van maatschap­pelijk belang, – en dus door de overheid te bekostigen –, zolang hiervoor nog geen goede alternatieven buiten de OU voorhanden zijn. Daarbij geldt dat er in een meer gedifferentieerd hoger onderwijs­bestel zoals beoogd in de Strate­gische Agenda een duidelijke plek is voor flexibel, goed toegankelijk afstandsonderwijs, naast het reguliere contactonderwijs.

In het *samenwerkings­model* intensificeert de OU de samenwerking met andere aanbieders van hoger onderwijs; dat kunnen zowel bekostigde als onbekostigde instellingen zijn. Een interessant model is afstandsonderwijs dat opleidingstrajecten voor werkende volwassenen combineert met werkend leren («werkplekleren») en vormen van contactonderwijs; de werkwijze van het Ruud de Moor Centrum van de OU is hier een voorbeeld van. Belangrijk is dat het onderwijsaanbod wordt ontwikkeld op grond van specifieke opleidings­behoef­ten in een bepaald werkveld. Het onderwijsaanbod voor werkende volwassenen moet dus ontwikkeld worden in een driehoek van werkveld, opleidingen van een of meer hogescholen en OU. De OU heeft een faciliterende rol en brengt expertise in. In dit model richt de OU zich op die delen van de markt die niet worden bediend door private instellingen. Voorwaarde voor het tot stand komen van samenwerking is dat de OU in de regel niet zelf bekostigde hbo­opleidingen aanbiedt. Ook de samenwerking met de overige universiteiten moet verder verkend worden. Daarbij kan bv. worden gedacht aan de volgende mogelijkheden. Niet alle jongeren kunnen en willen voltijds studeren, terwijl deze groep onvoldoende baat heeft bij uitsluitend het afstandsonderwijs. Samen met de andere universiteiten kunnen concepten worden ontwikkeld waarin afstandsonderwijs gecombineerd wordt met campusonderwijs. Dit is een interessant voorbeeld waarmee de complementaire functie van de OU binnen het hoger onderwijs­bestel vorm kan krijgen.

In deze beleids­reactie maak ik nog geen keuze voor het gewenste ontwikkelings­model voor de OU. Voordat conclusies kunnen worden getrokken wil ik eerst overleg voeren met de OU en de andere aanbieders van afstandsonderwijs. Met de uitgangspunten in deze brief beoog ik richting te geven aan het verdere traject. Het beeld is nu nog niet compleet. In maart 2012 verwacht ik het advies van de SER over postini­tieel onderwijs. De conclusies die daar uit voort kunnen komen moeten worden meegenomen in de verdere uitwerking van het toekomstper­spectief van de OU.

4. Verdere stappen.

Voor de komende maanden stel ik mij de volgende processtappen voor:

- Met de OU heb ik afgesproken dat zij op korte termijn haar strategische koers bepaalt in het instellingsplan 2012–2015, rekening houdend met de aanbevelingen van het review panel en de in deze brief opgenomen uitgangspunten.
- Ik ben voornemens om begin 2012 in overleg te treden met de OU, de koepel van particuliere hoger onderwijsinstellingen NRTO en de HBO-raad over de ordening van het aanbod van deeltijds c.q. afstands-hbo. Het advies van de SER over postinitieel onderwijs en de uitwerking van de Strategische Agenda voor leven lang leren en de verkenning ten aanzien van het deeltijds hoger onderwijs worden daarbij betrokken.
- Met de OU zullen in het kader van de uitwerking van de Strategische Agenda in juni 2012 prestatieafspraken worden gemaakt op basis van haar dan inmiddels vastgesteld strategisch plan en van de uitkomst van bovenbedoeld overleg.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra