



Eindevaluatie experiment vraagfinanciering deeltijd en dual hoger onderwijs

‘

© 2023 ResearchNed Nijmegen in opdracht van Klik of tik om tekst in te voeren.

Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2015 voor kwaliteitsmanagementsystemen, NEN-ISO 20252:2019 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek en NEN-ISO 27001:2017 voor informatiebeveiliging

Inhoudsopgave

1	Achtergronden en vraagstelling evaluatie experimenten vraagfinanciering	1
1.1	Deelnemende instellingen experiment vraagfinanciering: met name niet-bekostigde instellingen	1
1.2	Doel en beoordelingskader experiment vraagfinanciering	1
2	Deelname en deelname-effect experimentopleidingen vraagfinanciering	2
2.1	Ontwikkeling aantallen deelnemers, aantallen afgenomen modules en behaalde diploma's	2
2.1.1	Aantal afgenomen modules en behaalde diploma's in de tijd	3
2.1.2	Wel aangemeld, niet gestart	5
2.2	Effect vraagfinanciering op deelname aan experimentopleidingen	5
2.2.1	Beeld deelname-effect tot 2019 bij experimentopleidingen	5
2.2.2	Instroom aan experimentopleidingen 2016-2021	6
2.2.3	Inschrijvingen experimentopleidingen versus andere, vergelijkbare opleidingen 2019-2020	7
2.2.4	Beeld bij instellingen zelf van het effect van vraagfinanciering in de experimentperiode	11
2.3	Conclusies deelname-effect experimentopleidingen vraagfinanciering	13
3	Effecten vraagfinanciering op meer flexibel en aantrekkelijk onderwijs	14
3.1	Tevredenheid studenten over de experimentopleidingen	15
3.2	Bijdragen van werkgevers aan de opleidingskosten	16
3.3	Beoordeling van de modulaire opzet en inschrijving in het experiment vraagfinanciering	17
3.4	Conclusies effecten vraagfinanciering op meer aantrekkelijk en toegankelijk onderwijs	17
4	Raming overheidskosten per extra gediplomeerde	18
5	Samenvatting en conclusies	20

1 Achtergronden en vraagstelling evaluatie experimenten vraagfinanciering

In het deeltijdse en duale hoger onderwijs (bekostigd en niet-bekostigd) zijn in 2016 twee samenhangende experimenten gestart, een experiment met *leeruitkomsten* en een experiment met *vraagfinanciering* (zie tekstkader). Doel hiervan is om het deeltijdse en duale hoger onderwijs flexibeler, aantrekkelijker en toegankelijker te maken voor volwassenen en zo een hogere onderwijsdeelname van volwassenen te bereiken.

De eindevaluatie van het experiment *leeruitkomsten*¹ heeft de minister van OCW in het voorjaar van 2021 aan de Tweede kamer gestuurd. De voorliggende rapportage bevat de eindevaluatie van het experiment *vraagfinanciering*.

De experimenten

In het experiment *leeruitkomsten* is de bepaling losgelaten dat de Onderwijs- en Examenregeling (OER) een omschreven onderwijsaanbod met onderwijseenheden moet bevatten, met een onderbouwbaar koppeling tussen aantallen studiepunten en aantallen studielasturen. In plaats daarvan zijn *leeruitkomsten* leidend. Deze beschrijven het gewenste (beroepspraktijkgerichte) eindresultaat van het leerproces en niet de leerroute er naartoe; *leeruitkomsten* zijn gekoppeld aan toetsing en niet aan voorgeprogrammeerde lessen. De toetsing is hiermee in principe *leerwegonafhankelijk*. In deze flexibele leerroutes kan ook gebruik worden gemaakt van online leren en werkend leren. Deze experimenten beogen een onderwijsaanbod tot stand te brengen dat aansluit bij de behoeften van volwassenen en werkgevers.

In het experiment *vraagfinanciering* kunnen studenten die nog geen bachelorsdiploma bezitten, vouchers ad € 1.250 inzetten bij de inschrijving voor modules van 30 studiepunten die onderdeel zijn van een geaccrediteerde opleiding. Modules zijn stapelbaar tot een diplomawaardig geheel (= 8 modules) en studenten schrijven zich per module in en niet voor de opleiding als geheel. De vouchers zijn bij bekostigde en niet-bekostigde instellingen in te zetten. Bij bekostigde opleidingen vervalt de overheidsbekostiging en moet de opleiding dus in principe een kostendekkend tarief per module rekenen. Er gelden voor deze instellingen voorts geen beperkingen ten aanzien van de locatie waar het onderwijs wordt verzorgd, net als bij niet-bekostigde instellingen. Het experiment betreft enkel opleidingen gericht op de sectoren *techniek & ICT* en *zorg & welzijn*, omdat er in die sectoren personele tekorten zijn en er veel behoefte is aan op- of omscholing.

Experiment vraagsturing is gestopt voor nieuwe instroom

Het experiment *vraagfinanciering* loopt van studiejaar 2016/2017 tot en met augustus 2024 (art. 2 besluit experimenten *vraagfinanciering* hoger onderwijs). Op grond van de subsidieregeling was nieuwe instroom van studenten in het experiment elk geval tot en met 2019 mogelijk (art. 3). Op basis van een tussenevaluatie diende in 2019 te worden besloten over het eventueel verlengen van de instroom. De minister van OCW heeft in 2019 besloten om de instroom *niet* te verlengen, vanwege de beperkte zeggingskracht van het experiment en de onduidelijke, onzekere effecten in combinatie met de hoge kosten van het experiment. De onderbouwing hiervan kwam zoals gezegd uit de tussenevaluatie 2019 van de experimenten². Daarin is beschreven dat het positief is dat het experiment bij de *niet-bekostigde instellingen* (hierna: *nbi's*) waarschijnlijk leidt tot extra instroom in de experimentopleidingen, met name

1 ResearchNed (2021), *Eindevaluatie experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs*.

2 ResearchNed (2019). *Tussenevaluatie experimenten vraagfinanciering en flexibilisering deeltijd en duaal hoger onderwijs*.

doordat de vouchers de opleidingen/modules van nbi's goedkoper maken voor deelnemers. De omvang van dat effect was (nog) niet exact vast te stellen. In de tussenevaluatie is echter ook beschreven dat het experiment vraagfinanciering in het *bekostigde* onderwijs niet is aangeslagen. Hoofddreden hiervoor was dat de experimentopleidingen binnen de bekostigde hogescholen voor deelnemers juist duurder werden dan verwante, regulier bekostigde opleidingen. De extra flexibiliteit die de opleidingen met vraagfinanciering aan studenten konden bieden (als tegenhanger voor de hogere kosten) bleek onvoldoende tegen die hogere kosten te kunnen opwegen. Belangrijk was daarbij ook dat de hogescholen in het gelijktijdig lopende *Experiment leeruitkomsten* reeds de nodige flexibiliteit aan studenten - ook die zonder vraagfinanciering - konden bieden. Het experiment vraagfinanciering bleek daaraan weinig te kunnen toevoegen. De beoogde balans vanwege vraagfinanciering (*goedkoper* bij de nbi's, *flexibeler* bij de bekostigde hogescholen) ontstond hierdoor niet goed. Daardoor veranderde ook de financiële onderbouwing van het experiment. Er ontstonden onvoorziene, extra kosten doordat de deelname aan vraagfinanciering vooral zit bij de nbi's; deze ontvangen met de vouchers in het experiment een overheidsbijdrage. De overheidsbijdrage aan bekostigde opleidingen is met de vouchers juist lager dan bij een vergelijkbare regulier bekostigde opleiding. De gedachte bij de start van het experiment was dat de netto vrijvallende rijksbekostiging voor de bekostigde opleidingen kon worden ingezet voor de extra kosten van de vouchers voor de nbi's. Doordat dus de deelname bij de bekostigde instellingen relatief laag bleef, vielen de netto overheidskosten van vraagfinanciering hoger uit dan verwacht. Tegenover de extra kosten bij de nbi's stonden immers weinig besparingen bij de bekostigde hogescholen³.

Niettemin bevatte de tussenevaluatie van 2019 - alles afwegende - het advies om ook na 2019 nog nieuwe studenten tot het experiment toe te laten. De hoofdoverweging hierbij was dat dan de effecten bij in elk geval de nbi's langer gemonitord zouden kunnen worden. Voor de minister van OCW woog bij de beslissing om de instroom in het experiment wel stop te zetten, zwaar dat verlenging van de instroom geen meerwaarde zou hebben voor de zeggingskracht van het experiment voor ook de bekostigde hogescholen. Een verlenging zou geen extra inzichten opleveren in de vraag of het wenselijk is om de huidige, reguliere bekostiging om te vormen naar vraagfinanciering met vouchers die bij bekostigde en niet-bekostigde instellingen besteed kunnen worden. Duidelijk was immers reeds dat de opzet van het experiment vraagfinanciering weinig aantrekkelijk was voor de bekostigde hogescholen. Daarnaast speelde zoals gezegd een belangrijke rol dat er geen financiële ruimte was voor verlenging van de instroom, waarvan de kosten in de tussenevaluatie werden geraamd op 30 mln. euro. Het beschikbare subsidiebudget bood die ruimte niet meer.

Aan studenten die voor studiejaar 2019-2020 al een opleiding met vraagfinanciering waren gestart, is tot en met 2024 de gelegenheid gegeven om hun opleiding af te maken met ondersteuning van de vouchers waarin het experiment vraagfinanciering voorziet. Nieuwe deelnemers vanaf september 2019 kregen dus geen vouchers meer, de bestaande deelnemers nog wel.

Onverlet het besluit om nieuwe instroom in het experiment vraagfinanciering stop te zetten, wordt ook dit experiment afgesloten met een eindevaluatie. Het voorliggende rapport doet verslag van die eindevaluatie. Die is mede gebaseerd op de tot september 2019 ingestroomde studenten in het experiment en een vergelijking van die instroom met de instroom in opleidingen vanaf september 2019. Op die manier kan toch inzicht worden verkregen in de effecten van de vouchers op de instroom.

3 Naast dat vrijvallende bekostiging kon worden benut voor de financiering van vouchers, was er ook een subsidiebudget. Dat was in eerste instantie 40 mln. euro; later is 8 mln. daarvan overgeheveld naar de tweede tranche van de subsidieregeling flexibel hoger onderwijs voor volwassenen.

1.1 Deelnemende instellingen experiment vraagfinanciering: met name niet-bekostigde instellingen

Aan de experimenten vraagfinanciering doen alleen hbo-instellingen mee. Het betreft de volgende instellingen.

Niet-bekostigde instellingen	Avans+, Capabel Hogeschool, Dirksen Opleidingen bv, Hogeschool NCOI, Leidse Onderwijsinstellingen (LOI), Nederlands Talen Instituut (NTI), Stichting Deeltijd Opleidingen (SDO), NOVI, Scheidegger
Bekostigde hogescholen	Avans Hogeschool, Christelijke Hogeschool Ede, Christelijke Hogeschool Windesheim, Fontys Hogescholen, Hanzehogeschool Groningen, Hogeschool Arnhem Nijmegen HZ University of Applied Sciences, NHL Stenden, Saxion Hogeschool

Vier niet-bekostigde instellingen (hierna: nbi's), namelijk NOVI, NCOI, LOI en Avans+, deden zowel mee aan het experiment vraagfinanciering als aan het experiment leeruitkomsten. De vijf andere nbi's deden met één of enkele opleidingen alleen mee aan het experiment vraagfinanciering. Bij de nbi's lag hiermee binnen de beide experimenten het accent op het experiment vraagfinanciering. Bij de bekostigde hogescholen lag het accent duidelijk op het experiment leeruitkomsten, met relatief weinig opleidingen met vraagfinanciering (ten opzichte van het veel grotere aantal opleidingen in het experiment leeruitkomsten).

In de tabel hieronder zijn de deelnemende opleidingen per instelling weergegeven. Het gaat zoals gezegd in het experiment alleen om opleidingen in de techniek & ICT en de zorg & welzijn, omdat daar een grote vraag naar op- en omscholing werd verondersteld en in het verlengde daarvan een bereidheid van werkgevers om daarin te investeren. In het experiment leeruitkomsten deed een veel bredere waaier aan opleidingen mee.

Tabel 1: Opleidingen per instelling in het experiment vraagfinanciering

Techniek & ICT	Bekostigd hbo	Nbi's
Elektrotechniek	Avans, HAN	NCOI
Technische Bedrijfskunde	Windesheim	NCOI, NTI
Werktuigbouwkunde	Avans, NHL Stenden	NCOI
Mechatronica	Saxion	
ICT	NHL Stenden	NOVI
Informatica		LOI, NCOI
Technische Informatica		Dirksen, LOI
AD IT Service Management	NHL Stenden	
AD ICT - Telecom		Dirksen
AD Industriële Automatisering		Dirksen
AD Engineering	Fontys	
AD Mechatronica	Avans	
AD Projectleider Techniek	Hanzehogeschool	
Zorg & Welzijn	Bekostigd hbo	Nbi's
Verpleegkundige	NHL Stenden, Hs Zeeland	Avans+, Capabel, LOI, NCOI
Sociaal Pedagogische Hulpverlening		LOI, NCOI, NHA, NTI
Maatschappelijk Werk en Dienstverlening	NCOI, NTI	
Social Work	CHE	
Management in de Zorg		NCOI
AD Management in de Zorg	HAN	NCOI, SDO
AD Sociaal Werk in Zorg en Welzijn		

Vooraf deelname aan vraagfinanciering bij niet-bekostigde instellingen

Het verschil tussen de bekostigde en de niet-bekostigde instellingen blijkt met name uit de scheve verdeling van deelnemers aan vraagfinanciering. Uit de data van DUO blijkt (stand april 2022) dat aan de bekostigde hogescholen in totaal 1.410 vouchers zijn verzilverd en 10 keer een diplomabonus is uitgekeerd. Bij de nbi's gaat het om 18.065 vouchers en 570 diplomabonussen. Vanaf 2019 is bovendien de deelname van studenten aan het experiment vraagfinanciering bij veel bekostigde hogescholen sterk teruggefallen of gestopt.

Om deze reden is er in deze eindevaluatie vooral aandacht voor de situatie bij de nbi's, waar immers de bulk van de deelnemers met vouchers zit en waar de vouchers ook evident voordelen bieden (namelijk een lagere moduleprijs) aan deelnemers. Het experiment bij de bekostigde hogescholen is achteraf gezien minder geschikt gebleken om er conclusies aangaande vraagfinanciering aan te verbinden. Dat komt vooral door de opzet van het experiment, waardoor opleidingen met vraagfinanciering binnen een bekostigde hogeschool juist duurder voor deelnemers zijn dan vergelijkbare bekostigde opleidingen.

1.2 Doel en beoordelingskader experiment vraagfinanciering

Het doel van het experiment is te onderzoeken of een combinatie van:

- vrijheid van vestigingsplaats van een opleiding;
- het bijzondere collegegeldregime;
- de subsidieverlening via de voucher;
- en de mogelijkheid van een gefaseerde, modulaire deelname aan deeltijdse en duale opleidingen,

leidt tot een vraaggericht en aantrekkelijker aanbod van hoger onderwijs van goede kwaliteit tegen redelijke prijzen, voor werkenden, werkzoekenden en werkgevers. Kernvraag is daarbij of er daardoor een hogere deelname aan en meer diplomering in het hoger beroepsonderwijs kan ontstaan.

Er is indertijd bewust gekozen voor twee afzonderlijke experimenten met leeruitkomsten en met vraagfinanciering. Dit is gedaan om de effecten van de beide experimenten afzonderlijk in kaart te brengen, maar ook om die met elkaar te kunnen vergelijken en te zien wat de effecten zijn van beide experimenten gezamenlijk, bij opleidingen die aan *beide* experimenten deelnemen. Daarom betrekken we in deze rapportage ook de eerder gepubliceerde resultaten bij opleidingen in het experiment leeruitkomsten en vergelijken die met de resultaten bij opleidingen met vraagfinanciering.

De experimentopleidingen zijn concreet beoordeeld op twee hoofdaspecten:

- (1) Leidt het experiment tot meer deelnemers aan hoger onderwijs?
- (2) Leidt het experiment tot meer flexibel, meer aantrekkelijk en meer vraaggericht onderwijs?

Het ministerie van OCW heeft daarnaast gevraagd om een raming van de overheidskosten van het bereiken van één extra gediplomeerde als gevolg van de inzet van vouchers.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaat in op de deelname en het deelname-effect bij de experimentopleidingen. In hoofdstuk 3 is beschreven wat de ervaringen bij instellingen, deelnemers en werkgevers zijn als het gaat om meer flexibel en aantrekkelijk onderwijs. Hoofdstuk 4 bevat de door het ministerie van OCW gevraagde raming van de overheidskosten voor het bereiken van één extra gediplomeerde na inzet van vouchers. Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting en conclusies.

2 Deelname en deelname-effect experimentopleidingen vraagfinanciering

In dit hoofdstuk kijken we naar het aantal afgenomen vouchers en de ontwikkeling in de aantallen instromers en inschrijvingen bij experimentopleidingen voor en na september 2019 (toen nieuwe studenten niet meer met vouchers konden instromen in de experimentopleidingen) als indicatie voor het deelname-effect van vraagfinanciering. Dit instroombeeld vergelijken we ook met het beeld bij andere, vergelijkbare opleidingen.

2.1 Ontwikkeling aantallen deelnemers, aantallen afgenomen modules en behaalde diploma's

Uit de DUO-data (stand december 2022) blijkt dat in de periode 2016 -2022 ruim 7.000 individuele deelnemers vouchers hebben gekregen (tabel 1). De meeste deelnemers (63% van het totaal) hebben één of twee vouchers benut. Een klein deel (526 studenten, oftewel 7,4%) volgde zeven of het maximale aantal van acht bekostigde modules dat nodig is om een hbo-bacheloropleiding af te ronden.

In totaal zijn in de afgelopen periode 20.082 modules via vouchers bekostigd (bij bekostigde en niet-bekostigde instellingen). Aan de experimenten vraagfinanciering deden bachelor- en Associate degree (Ad)-opleidingen mee. De meeste bekostigde modules betreffen een bacheloropleiding; van de ruim 20.000 bekostigde modules is zo'n 2,5 procent onderdeel van een Ad-opleiding.

Tabel 2: Aantal modules per student

Aantal bekostigde modules	Aantal studenten
1	1970
2	2458
3	544
4	550
5	760
6	264
7	228
8	298
Totaal	7072

Bron: DUO. Stand per 1 december 2022

In totaal zijn voorts 870 bachelorsdiploma's bekostigd via vraagfinanciering (c.q. er is 870 keer een diplomabonus uitgekeerd). Uit het gegeven in tabel 1 dat ruim 500 studenten zeven of achter modules hebben afgenomen en dat er 870 diploma's zijn bekostigd, is af te leiden dat een substantieel deel van de studenten geen zeven of acht modules nodig heeft om het diploma te halen en vrijstellingen had ter grootte van twee of meer modules.

Het beeld dat veel studenten maar een klein aantal modules afnemen, is te combineren met inzichten uit tabel 2. Daarin zijn deelnemers geordend naar het laatste jaar waarin zij een module zijn gestart. Veruit de grootste groep (groep 1 bestaande uit 4.289 studenten) wordt gevormd door deelnemers die maximaal twee modules volgden en zich daarna minimaal een jaar lang niet meer hebben ingeschreven. Voor de bulk van de deelnemers in groep 1 - namelijk 4.276 - geldt dat het laatste jaar waarin zij met een module zijn gestart in of voor het jaar 2020 ligt. Deze deelnemers zijn dus al gedurende minimaal drie jaar geen nieuwe

module gestart, waarbij ze in totaal ook maar één of twee modules zijn gestart. Het is weinig aannemelijk dat deze deelnemers nog binnen afzienbare tijd het gehele diplomatraject zullen afronden of überhaupt nog de opleiding zullen vervolgen.

Aan deze groep is deels nog groep 2 toe te voegen, die bestaat uit personen die met drie of vier modules zijn gestart, maar daarna minimaal een jaar lang niet meer zijn ingeschreven. Voor 672 van hen is het laatste jaar waarin zij een module zijn gestart het jaar 2020 of eerder. Vanwege deze lange pauze is het ook bij hen weinig aannemelijk dat zij binnen afzienbare tijd het gehele diplomatraject zullen afronden of nog de opleiding zullen vervolgen.

Tezamen betekent dit dat voor ruim twee derde deel van alle voucherstudenten het niet aannemelijk is dat zij het diplomatraject (binnen afzienbare tijd) nog gaan afronden. Voor de andere deelnemers (in groepen 3 en 4 en de groep overig) geldt deels dat de afronding met een diploma onzeker is, maar vertoont een deel van hen wel een goede voortgang (groep 3) of hebben zij het diplomatraject al afgerond of zijn zij bezig met de laatste modules (groep 4).

Tabel 3: Laatste jaar waarin een module is gestart, naar studiestatus/voortgang

Groep	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Groep 1	272	1242	1937	784	41	13		4289
Groep 2		65	197	211	199	92		764
Groep 3			106	121	206	195	52	680
Groep 4	2	61	217	266	330	217	39	1132
Overig				6	44	77	124	251

Groep 1: # studenten die max. 2 modules hebben gedaan en zich daarna > 1 jaar niet hebben ingeschreven

Groep 2: # studenten die max. 4 modules hebben gedaan en zich daarna > 1 jaar of langer niet hebben ingeschreven

Groep 3: # studenten die sinds hun instroom ieder jaar 1 of 2 modules heeft gedaan

Groep 4: # studenten die hun laatste voucher benut hebben en/of een graad hebben behaald

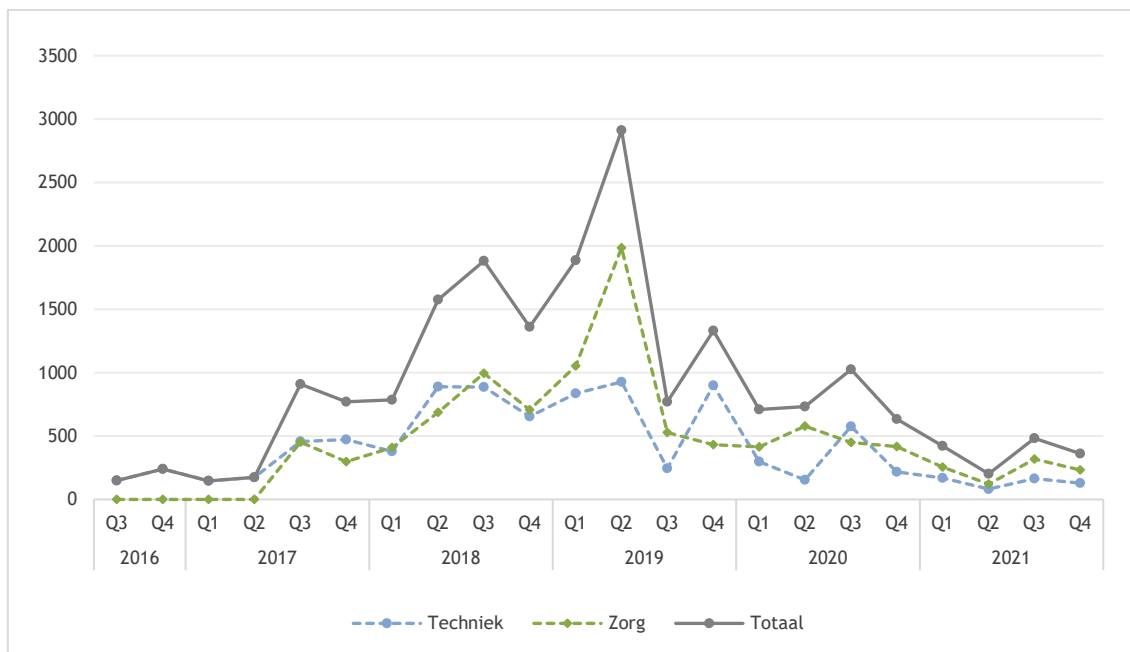
Overig: overige studenten vraagfinanciering

Het aantal modules dat bij een (tweejarige) Ad-opleiding hoort, is zoals gezegd klein en het gaat dus bij de meeste deelnemers om een bacheloropleiding die doorgaans minimaal zes modules (met inbegrip van vrijstellingen) zal vergen. De meeste deelnemers zitten daar een eind vanaf.

Al met al suggereren de resultaten uit tabellen 1 en 2 en de aantallen behaalde bachelor-diploma's dat de verwachtingen bij het uiteindelijke diplomarendement voor alle deelnemers die minimaal 1 voucher hebben afgenomen, maximaal op circa 25 procent mag worden gesteld. En mogelijk ligt het uiteindelijke rendement meer in de richting van 15 tot 20 procent. Wel zal het diplomarendement in de praktijk sterk variëren tussen opleidingen en in sommige gevallen veel hoger liggen.

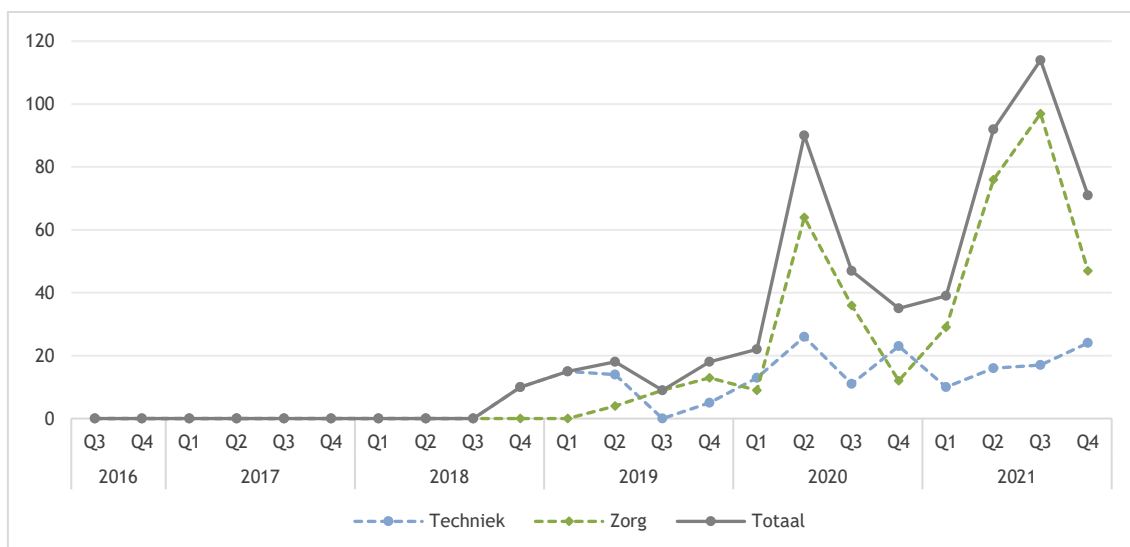
2.1.1 Aantal afgenomen modules en behaalde diploma's in de tijd

Uit Figuur 1 blijkt dat het aantal afgenomen modules een piek bereikte in het 2^e kwartaal van 2019. Hierna zakt het aantal afgenomen modules snel terug naar de aantallen kort na de start van het experiment. Dat is logisch, omdat er na het tweede kwartaal van 2019 geen nieuwe instroom met vouchers meer kon plaatsvinden in de experimentopleidingen. In de voorgaande paragraaf bleek al dat de meeste deelnemers maar een of twee modules afnemen. De deelname moet dan dus in sterke mate komen van nieuwe instromers. De figuur bevestigt hiermee dat de voor augustus 2019 ingeschreven deelnemers zich in belangrijke mate niet inschrijven voor nieuwe modules, na de eerste afgenomen module(s). Daardoor daalt het totaal aantal afgenomen modules sterk als er geen nieuwe instroom is.



Figuur 1: aantal bekostigde modules vraagfinanciering per kwartaal 2016-2021. Bron: DUO.

Bij het aantal bekostigde diploma's is er logischerwijze een oplopende lijn (Figuur 2), omdat in de eerste jaren van het experiment nog geen diploma's kunnen worden verwacht. Diploma's worden vooral behaald in het 2^e of 3^e kwartaal (voor en na de zomerperiode) van een jaar. De figuur geeft ook aan dat vooral in de sector zorg & welzijn diploma's zijn behaald en veel minder in de techniek & ICT. Dat is waarschijnlijk een gevolg van het feit dat diploma's in de zorg & welzijn vaker dan in de techniek & ICT een beroepsvereiste zijn. In de interviews is ook aangegeven dat in de techniek & ICT in de huidige krappe arbeidsmarkt de zuigingskracht van werkgevers groot is en deelnemers ook zonder behaald diploma wel aan de slag kunnen.



Figuur 2: Aantal bekostigde diploma's vraagfinanciering naar sector per kwartaal 2016-2021. Bron: DUO.

2.1.2 Wel aangemeld, niet gestart

Als een student een module vroegtijdig staakt, hoeft de instelling de voucher niet terug te betalen. Als een student wel is aangemeld maar helemaal niet met de module start, vraagt DUO de voucher wel terug. Sinds 2019 controleert DUO jaarlijks of aangemelde studenten daadwerkelijk zijn gestart. Vanaf dat jaar zijn in totaal 1.985 vouchers teruggevorderd (bron: DUO); dat is ongeveer een tiende deel van het totaal aantal verzilverde vouchers. In 2021 daalde het aantal terugvorderingen sterk, mede doordat het aantal inschrijvingen bij experimentopleidingen na 2019 ook daalde. Met 95 procent is het overgrote deel van de vouchers teruggevorderd bij nbi's. Dat komt uiteraard doordat de meeste voucherstudenten bij een nbi zijn ingeschreven.

2.2 Effect vraagfinanciering op deelname aan experimentopleidingen

De voorgaande paragrafen bieden een beeld van het totaal aantal deelnemers met vouchers en van hun studievoortgang. In deze paragraaf staat de vraag centraal in hoeverre de experimentopleidingen vanwege de mogelijkheid van vouchers meer aantrekkelijk zijn (dat wil zeggen: meer deelnemers trekken) dan andere, vergelijkbare opleidingen.

We starten hieronder met een samenvatting van de eerder gepubliceerde analyses (in de Tussenevaluatie 2019) van het deelname-effect van 2016 tot 2019 bij de experimentopleidingen bij nbi's. Aan deze analyse voegen we daarna toe wat het effect is geweest van het stopzetten van de instroom met vouchers voor de nieuwe instroom in de experimentopleidingen. Daarna bekijken we hoe het verloop van het aantal inschrijvingen aan experimentopleidingen zich verhoudt tot het verloop bij andere vergelijkbare, niet-experimentele opleidingen bij nbi's. Deze paragraaf besluit met een weergave hoe geïnterviewde nbi's zelf aankijken tegen het deelname-effect van de vouchers in de afgelopen experimentperiode.

2.2.1 Beeld deelname-effect tot 2019 bij experimentopleidingen

In eerdere analyses (Tussenevaluatie 2019) bleek dat de instroom in experimentopleidingen bij nbi's vaak (sterk) was gestegen na 2016, in vergelijking tot de periode voor 2016. Die groei kwam in belangrijke mate van deelnemers met voucherrechten⁴. Bij sommige experimentopleidingen bij nbi's was er echter (nog) amper of geen groei zichtbaar na invoering van de vouchers. Omdat uit de enquêteresultaten bleek dat de vouchers vooral een effect leken te hebben op de investeringsbereidheid bij individuele deelnemers en minder op die bij werkgevers, waren het mogelijk vooral de private opleidingen die zich richten op studenten die de opleiding zelf betalen, die een groei lieten zien. Uit de analyses in 2019 bleek voorts dat de instroom in experimentopleidingen bij de *bekostigde* hogescholen na 2016 geen impuls had gekregen. Aannemelijk was dat dit een gevolg was van de verslechterde interne concurrentiepositie van de experimentopleidingen ten opzichte van verwante, wel nog bekostigde opleidingen binnen hogescholen, die voor studenten goedkoper waren.

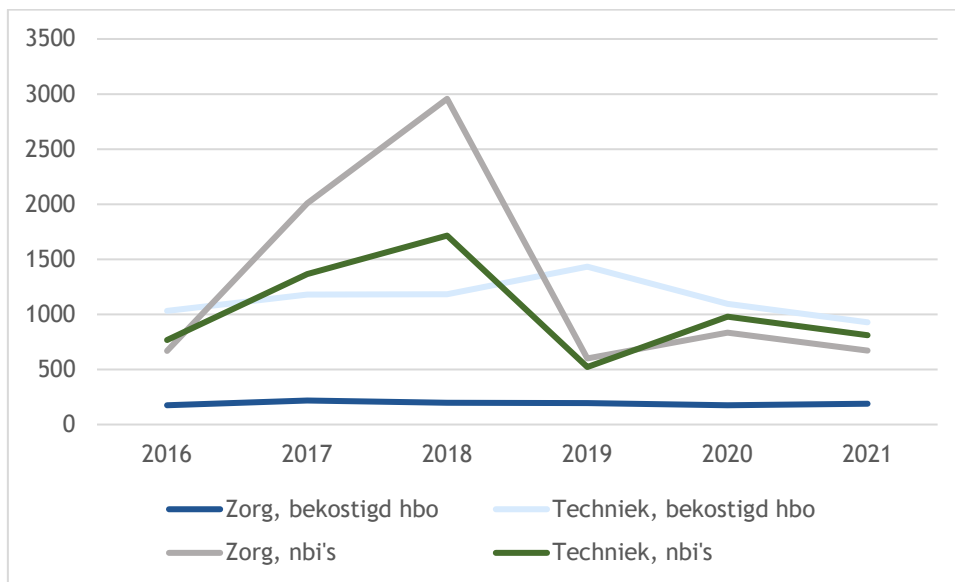
Per saldo waren er in 2019 nog geen harde conclusies mogelijk over de effecten van het experiment vraagfinanciering op de instroom en deelname, onder meer vanwege het ontbreken van bruikbare historische data van nbi's. Het werd wel *aannemelijk* geacht dat de experimentopleidingen bij nbi's als gevolg van het experiment vraagfinanciering extra deelname trokken.

4 De analyses in 2019 waren gebaseerd op administratieve data die nbi's voor dit onderzoek aanleverden. Deze informatie was deels lastig onderling te vergelijken omdat die betrekking had op verschillende perioden en deels recent gestarte, nieuwe opleidingen betrof. Samenvoeging van cijfers in een tabel was daardoor niet goed mogelijk.

2.2.2 Instroom aan experimentopleidingen 2016-2021

Voor de actuele analyses is DUO-data beschikbaar over de instroom bij opleidingen in de periode 2016-2021. Dat geeft een nauwkeuriger beeld van de ontwikkelingen bij de experimentopleidingen vanaf de start van het experiment. Aan de hand van deze data is met name goed te volgen wat de impact is geweest van het stopzetten van het experiment voor nieuwe deelnemers in 2019.

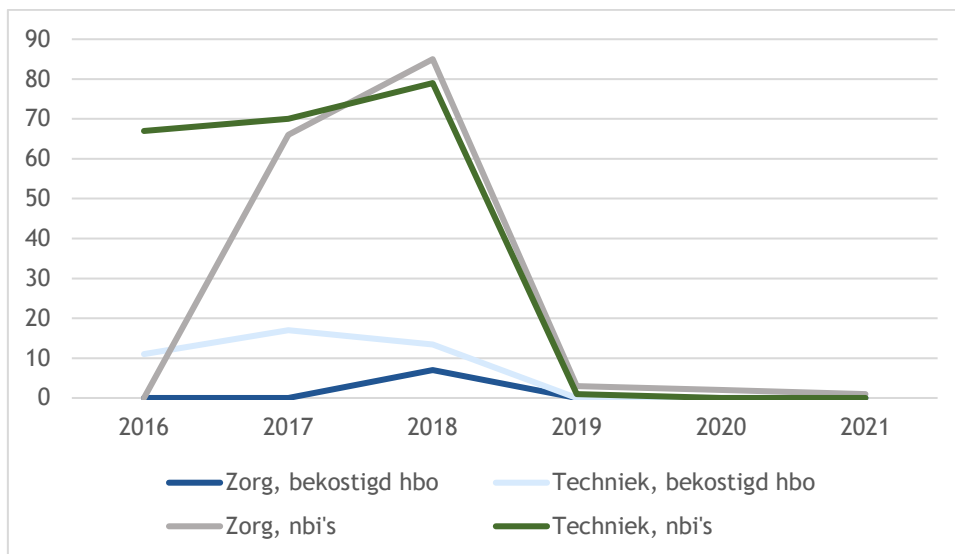
De onderstaande figuur toont dat de nieuwe instroom (voucherstudenten plus overige studenten) bij de nbi's vanaf 2016 (de start van het experiment) stijgt en in 2019 (toen het experiment stopte voor nieuwe deelnemers) weer scherp daalt. Daarna stijgt de instroom weer wat, maar de instroom komt niet meer in de buurt van de instroom in 2017 en het topjaar 2018. De totale instroom (voucher en niet-voucher studenten) bij de *bekostigde* hogescholen in de experimentopleidingen is veel stabielier. Dat komt waarschijnlijk doordat het aandeel voucherstudenten bij de bekostigde hogescholen veel lager is dan bij de nbi's (zie ook hieronder), waardoor de impact van het experiment op de totale instroom ook veel kleiner is.



Figuur 3: Nieuwe instroom experimentopleidingen, 2016-2021

Bron: DUO.

Het grote verschil tussen de bekostigde en de niet-bekostigde instellingen bij de impact van het experiment is zoals gezegd te verklaren vanuit het grote verschil in het aandeel van voucherstudenten binnen opleidingen. De onderstaande figuur toont dat het aandeel studenten met vraagfinanciering bij de nbi's inderdaad veel hoger is dan bij de bekostigde hogescholen. Het aandeel studenten met vouchers piekt bij de nbi's op 80-85 procent in 2018, terwijl het bij de bekostigde hogescholen piekt op 17 procent en vaker daar sterk onder ligt. Door dat veel hogere aandeel voucherstudenten zijn de experimentopleidingen bij de nbi's veel gevoeliger voor het stopzetten van nieuwe instroom in het experiment.



Figuur 4: Aandeel nieuwe studenten met vouchers in experimentopleidingen

Samengevat is uit de data op te maken dat bij de nbi's de nieuwe instroom in de experimentopleidingen vanaf 2016 een duidelijke impuls krijgt en na 2019 weer sterk inzakt als het experiment stopt voor nieuwe instroom. Die daling hangt samen met het grote aandeel voucherstudenten bij de nbi's. Daar tegenover staat een laag aandeel voucherstudenten bij de experimentopleidingen binnen de bekostigde hogescholen. In lijn daarmee is er geen duidelijke relatie zichtbaar tussen de stopzetting van het experiment in 2019 voor nieuwe instroom en de ontwikkeling van de instroom bij de experimentopleidingen bij bekostigde hogescholen.

2.2.3 Inschrijvingen experimentopleidingen versus andere, vergelijkbare opleidingen 2019-2020

In deze paragraaf vergelijken we de ontwikkeling van het totaal aantal inschrijvingen bij experimentopleidingen direct na stopzetting van het experiment voor nieuwe deelnemers, met de ontwikkeling van de inschrijvingen bij *andere*, vergelijkbare opleidingen bij nbi's buiten het experiment vraagfinanciering (zie tekstkader voor een toelichting op deze data)⁵. Dit geeft een aanvullend inzicht in de impact van het experiment op de deelname aan opleidingen binnen nbi's.

Toelichting DUO-data 2019 en 2020

In deze paragraaf bekijken we het totaal aantal *inschrijvingen* aan experimentopleidingen en aan reguliere tegenhangers van die opleidingen. Per kalenderjaar is elke student één keer meegeteld op basis van 1) voorkeur voor vraagfinanciering-inschrijvingen, 2) de eerste/vroegste inschrijving, 3) het laagste inschrijvingsvolgnummer, en 4) het laagste BRIN. Per tabel heeft DUO een bestand aangeleverd, geaggregeerd naar het aantal inschrijvingen per jaar op instellings- of opleidingsniveau. Er is in deze data dus geen onderscheid tussen nieuwe instroom en herinschrijvers. De bestanden omvatten gegevens van 15 experimentopleidingen en 15 reguliere tegenhangers aan 10 nbi's. In 2019 hebben de data betrekking op 9.749 studenten en in 2020 op 9.187 studenten. Wanneer een instelling of opleiding tussen 1 en 4 inschrijvingen in een kalenderjaar kent, is het aantal omwille van de privacy gemaskeerd door DUO. Voor de analyses zijn deze aantallen geschat, door het aantal bekende inschrijvingen per tabel af te trekken van het totaal aantal inschrijvingen. Het resterende aantal is vervolgens evenredig verdeeld over de onbekende waarden. Het ging daarbij overigens steeds om minder dan 0,3 procent van alle inschrijvingen.

⁵ De data in deze en in de voorgaande paragraaf zijn niet direct met elkaar te vergelijken, vanwege verschillen in de gemaakte selecties.

Deelname bij experimentopleidingen is na 2019 gedaald en bij andere opleidingen juist gestegen

Uit de data blijkt dat het totaal aantal inschrijvingen bij de experimentopleidingen zich van 2019 tot 2020 (dus direct na het stopzetten van vraagfinanciering voor nieuwe deelnemers) duidelijk minder gunstig heeft ontwikkeld dan bij vergelijkbare reguliere opleidingen bij die nbi's. Bij de experimentopleidingen is het totaal aantal inschrijvingen gedaald van 5.894 naar 4.491 (min 24%). Deze daling hangt samen met de hiervoor al beschreven daling van de nieuwe instroom bij de experimentopleidingen. Bij de opleidingen bij de nbi's buiten het experiment steeg het aantal inschrijvingen juist, van 3.849 naar 4.690 (plus 18%). Dat beeld is bij de meeste nbi's op vergelijkbare wijze terug te zien. Dan kan ook duiden op een *verschuivingseffect*; vanwege de vouchers kozen studenten voorheen vaker voor een experimentopleiding en na het wegvallen van de vouchers kiezen ze weer vaker voor andere opleidingen bij een nbi. De resultaten wijzen er hoe dan ook op dat de experimentopleidingen binnen de nbi's aan aantrekkingskracht hebben verloren na stopzetting van de nieuwe instroom in het experiment, zowel in absolute zin als in relatieve zin, dat wil zeggen in vergelijking met andere opleidingen die de nbi's aanbieden.

Tabel 4: Totaal aantal inschrijvingen experimenteel vs. regulier per instelling, nbi's

	2019		2020	
	Experiment	Regulier	Experiment	Regulier
Avans+	370	265	344	323
Capabel Hogeschool	91	43	70	23
Dirksen Opleidingen bv	67	22	57	29
Hogeschool NCOI	1840	1816	1492	1923
Leidse Onderwijsinstellingen	1550	759	1029	882
Nederlands Talen Instituut	983	769	654	930
Stichting Deeltijd Opleidingen	0	17	0	17
NOVI	888	126	762	534
Hogeschool Scheidegger	105	32	83	29
Totaal	5894	3849	4491	4690

Bron: DUO.

Aan de experimenten vraagfinanciering konden zoals gezegd alleen opleidingen in de sector techniek & ICT en in de sector zorg & welzijn meedoen. In de navolgende paragrafen zijn de bovenstaande resultaten apart voor deze sectoren beschreven. Per sector is ook gekeken naar verschillen tussen mannen en vrouwen, tussen leeftijdsgroepen en tussen groepen met verschillende vooropleidingen.

Opleidingen in de sector techniek & ICT

Bij de opleidingen in de techniek & ICT is het totaal aantal inschrijvingen bij de experimentopleidingen gedaald van 2.379 in 2019 naar 1.879 in 2020 (min 21%) terwijl het aantal inschrijvingen bij dezelfde opleidingen buiten het experiment steeg van 1.703 naar 2.166 (plus 27%). Voorts blijkt dat dit beeld bij vrijwel alle opleidingen zo optreedt. Alleen bij een enkele opleiding (Technische Informatica) is ook bij de reguliere variant(en) het aantal inschrijvingen gedaald.

Tabel 5: Inschrijvingen opleidingen techniek & ICT, experimenteel vs. regulier, nbi's

	2019		2020	
	Experiment	Regulier	Experiment	Regulier
Ad ICT & Telecommunicatie	7	3	3	3
Ad Industriële Automatisering	38	3	33	6
Elektrotechniek	146	135	119	159
Werktuigbouwkunde	157	91	128	99
Technische Bedrijfskunde	463	409	366	436
Informatica	583	847	408	867
ICT	888	126	762	534
Technische Informatica	97	89	60	62
Totaal	2379	1703	1879	2166

Bron: DUO.

Bij het onderscheid tussen mannen en vrouwen blijkt ten eerste dat de opleidingen in de techniek & ICT veel meer mannen dan vrouwen trekken. De trend bij mannen en vrouwen is echter hetzelfde; de experimentopleidingen hebben in 2020 minder inschrijvingen dan in 2019 en de reguliere opleidingen hebben er meer.

Tabel 6: Inschrijvingen techniek & ICT naar geslacht, experimenteel vs. regulier, nbi's

	Mannen				Vrouwen			
	2019		2020		2019		2020	
	Exp.	Regulier	Exp.	Regulier	Exp.	Regulier	Exp.	Regulier
Ad ICT & Telecom	7	3	3	3	0	0	0	0
Ad Industr. Automatisering	38	3	33	6	0	0	0	0
Elektrotechniek	140	131	113	154	6	3	6	5
Werktuigbouwkunde	153	87	125	96	3	3	3	3
Techn. Bedrijfskunde	377	367	302	394	86	42	64	42
Informatica	442	712	309	715	141	135	99	152
ICT	791	109	681	427	97	17	81	107
Techn. Informatica	78	85	50	59	19	3	10	3
Totaal	2026	1497	1616	1854	352	203	263	312

Bij het onderscheid naar leeftijd (jonger en ouder dan 35 jaar) blijkt eenzelfde beeld (niet in een tabel weergegeven). Zowel in de groep jonger dan 35 jaar als in de groep ouder dan 35 jaar is het totaal aantal inschrijvingen bij de experimentopleidingen gedaald en bij de reguliere tegenhangers gestegen.

Bij het onderscheid naar vooropleiding (niet in een tabel weergegeven) ten slotte, blijkt dat de meeste groepen (met vooropleiding mbo, ho of overig) het reeds beschreven beeld vertonen, dat wil zeggen: een daling van het aantal inschrijvingen bij de experimentopleidingen en een stijging bij de reguliere tegenhangers. Uitzondering is de groep met voortgezet onderwijs als hoogste vooropleiding. In deze groep stijgt van 2019 naar 2020 het aantal inschrijvingen (plus circa 30%) bij zowel de experimentopleidingen als bij de reguliere tegenhangers.

Opleidingen in de sector zorg & welzijn

Bij de opleidingen in de sector zorg & welzijn is globaal hetzelfde beeld zichtbaar als bij de opleidingen in de techniek & ICT. Het totaal aantal inschrijvingen in de experimentopleidingen in de sector zorg & welzijn is gedaald van 3.322 in 2019 naar 2.459 in 2020 (min 26%) terwijl het aantal inschrijvingen bij de reguliere varianten in dezelfde periode steeg van 1.994 naar 2.349 (plus 18%). Dat beeld is bij elke opleiding te zien, behalve bij de opleiding Maatschappelijk Werk en Dienstverlening, waar ook het aantal inschrijvingen bij de reguliere variant licht daalde (waarschijnlijk vanwege de samenvoeging bij hogescholen van de opleidingen MWD, SPH en soms CMV tot de opleiding Social Work).

Tabel 7: Inschrijvingen per opleiding in de zorg & welzijn, experimenteel vs. regulier, nbi's

	2019		2020	
	Experiment	Regulier	Experiment	Regulier
Social Work	3	0	3	90
Verpleegkunde	1126	464	897	565
Maatschappelijk Werk en Dienstverlening	486	597	324	575
Sociaal Pedagogische Hulpverlening	1337	668	891	796
Nursing	370	265	344	323
Totaal	3322	1994	2459	2349

Bron: DUO. De experimentopleidingen Management in de zorg en Ondernemend in de zorg zijn weggelaten. Het aantal inschrijvingen bij die opleidingen vertoont echter een vergelijkbaar beeld als bij de andere opleidingen.

Bij het onderscheid tussen mannen en vrouwen blijkt ten eerste dat de opleidingen in de zorg veel meer vrouwen dan mannen trekken. De trend bij mannen en vrouwen is echter net als bij de technische opleidingen hetzelfde; de experimentopleidingen hebben in 2020 minder inschrijvingen dan in 2019 en de reguliere opleidingen hebben er meer. Opnieuw is dat beeld voor elke opleiding ongeveer hetzelfde.

Tabel 8: Inschrijvingen zorg & welzijn naar geslacht, experimenteel vs. regulier, nbi's

	Mannen				Vrouwen			
	2019		2020		2019		2020	
	Exp.	Regulier	Exp.	Regulier	Exp.	Regulier	Exp.	Regulier
Ba Social Work				28	3		3	62
Ba Verpleegkunde	143	39	109	54	983	425	788	511
Ba Maatschappelijk Werk en Dienstverlening	89	117	64	114	397	480	260	461
Ba Sociaal Pedagogische Hulpverlening	252	184	156	182	1085	484	735	614
Ba Nursing	71	23	65	40	299	242	279	283
Totalen	555	363	394	418	2767	1631	2065	1931

Bron: DUO.

Ook in zorg & welzijn is bij het onderscheid naar leeftijd (jonger en ouder dan 35 jaar) en naar vooropleiding (beide niet in tabel weergegeven) steeds het eerder beschreven beeld te zien. Bij het verschil naar vooropleiding is er ook in de zorg enkel een ander patroon zichtbaar bij degenen met voortgezet onderwijs als hoogste vooropleiding; bij deze groep is er nog een klein plusje (plus 3%) zichtbaar bij het aantal inschrijvingen in de experimentopleidingen van 2019 naar 2020. Bij personen met mbo of ho als vooropleiding daalt het aantal inschrijvingen in de experimentele zorgopleidingen van 2019 naar 2020 met respectievelijk 29 en 35 procent.

2.2.4 Beeld bij instellingen zelf van het effect van vraagfinanciering in de experimentperiode

In de afgelopen periode was en is er bij de meeste nbi's veel steun en enthousiasme voor het experiment vraagfinanciering. De nbi's rapporteerden in eerdere interviewrondes (voor 2021) en ook in de meest recente interviewronde dat de vouchers drempelverlagend voor deelnemers werken en dat daardoor de belangstelling voor de experimentopleidingen is gegroeid. Bij de bekostigde hogescholen was er juist weinig enthousiasme voor vraagfinanciering. De vouchers werken voor hen de andere kant op; de netto moduleprijs (na aftrek van de voucher) die opleidingen moeten rekenen valt namelijk hoger uit dan het wettelijk collegegeld, waardoor de experimentopleidingen minder aantrekkelijk worden dan vergelijkbare andere, wel bekostigde opleidingen. De extra ruimte die het experiment vraagfinanciering aan bekostigde hogescholen bood (namelijk vrijheid van onderwijslocatie en mogelijkheid van modulaire deelname), bood volgens de geïnterviewde bekostigde instellingen onvoldoende compenserende voordelen bovenop de flexibele ruimte die het experiment *leeruitkomsten* hen reeds bood. Zij ervoeren ook niet dat de extra flexibele ruimte die het experiment vraagfinanciering bood, leidde tot een extra scholingsvraag en een extra investeringsbereidheid bij werkgevers. Er was en is per saldo hierdoor bij bekostigde hogescholen weinig animo voor het experiment vraagfinanciering.

Aanvullende inzichten uit de slotgesprekken met nbi's

In 2022 zijn slotgesprekken gevoerd met vijf nbi's die deelnemen aan het experiment vraagfinanciering⁶. Daarin is met deze instellingen integraal teruggeblikt op de experimentperiode aan de hand van drie hoofdvragen die hieronder, tezamen met de opbrengsten uit de gesprekken, zijn weergegeven. Daarnaast is een slotgesprek gevoerd met NRTO (de koepelorganisatie van private onderwijsinstellingen) en met VNO-NCW als vertegenwoordiger van het bedrijfsleven.

1. In hoeverre is volgens de geïnterviewden na 2019 de instroom in de experimentopleidingen veranderd als gevolg van het wegvallen van de vouchers voor nieuwe deelnemers?

Volgens de geïnterviewden heeft het wegvallen van de vouchers voor nieuwe deelnemers de instroom bij de experimentopleidingen (soms behoorlijk) negatief beïnvloedt. Dat is in lijn met de hiervoor beschreven DUO-data. Daarbij is vanuit de nbi's nog opgemerkt dat de experimentopleidingen mogelijk meer dan andere opleidingen last hadden van de coronamaatregelen en van de krappe arbeidsmarkt. Dat komt volgens geïnterviewden doordat studenten in het experiment zich *per module* inschrijven en niet voor de hele opleiding. Als een module afgerond is, is inschrijving voor een volgende module steeds weer een beslismoment. Die beslissing kan dan uit- of afgesteld worden als er beperkingen vanwege corona zijn of als de arbeidsmarkt aan deelnemers trekt.

2. In hoeverre is er een effect zichtbaar op deelnemers in experimentopleidingen die wel nog vouchers krijgen? Gaan die vaker of sneller door de opleiding dan andere deelnemers, doordat zij per module nog wel een voucher van € 1.250 als korting op de moduleprijs krijgen?

De geïnterviewde instellingen zijn bij deze vraag eensgezind; zij zien *geen* duidelijke effecten van de vouchers op de studievoortgang of op het studiesucces, als deelnemers eenmaal zijn begonnen aan een opleidingstraject. Voucherstudenten gaan dus volgens geïnterviewden niet duidelijk sneller of met meer succes door de opleiding dan andere deelnemers. Het effect van de vouchers zit volgens geïnterviewden dan ook vooral in de drempelverlagende werking om met een opleiding c.q. met een eerste module te *starten*. Als de opleiding/module eenmaal is gestart dan gelden voor alle deelnemers, met of zonder vouchers, vergelijkbare omstandigheden en motieven die maken dat deelnemers een modulair ingedeelde opleiding wel of niet afmaken, zoals verhuizingen, baanwisselingen en andere 'life-events' zoals ziekte en zwangerschap. Omdat het bij de experimenten vraagfinanciering gaat om opleidingen in tekortsectoren

6 NCOI/NTI, LOI, NOVI en Dirksen opleidingen.

(zorg en techniek) speelt bij alle deelnemers ook mee dat werkgevers in een krappe arbeidsmarkt aan hen trekken, wat het afmaken van een opleiding niet bevordert. Dat speelt vooral in de techniek & ICT en veel minder in de zorg & welzijn vanwege de formele diploma-eisen die er daar zijn.

Het effect van de vouchers lijkt dus volgens geïnterviewden met name betrekking te hebben op het besluit om een opleiding/module te gaan doen en niet op de studievoortgang. Echter, niet uit te sluiten is dat voucherstudenten, als ze geen vouchers meer zouden krijgen, vaker dan andere studenten hun opleiding zouden staken. De vouchers kunnen dan toch nodig blijven om de studievoortgang en diplomarendement bij hen op een met andere deelnemers vergelijkbaar peil te houden.

3. Hoe blikken de nbi's in het algemeen terug op de experimentperiode? Is het wegvallen van de vouchers een gemis en in hoeverre is het STAP-budget een alternatief?

Per saldo zijn geïnterviewden bij de nbi's en bij NTRO en VNO-NCW positief over vraagfinanciering. Zij wijzen wel (opnieuw) op enkele aandachtspunten bij regelingen en subsidies voor post-initiële scholing:

- Administratieve systemen voor scholingssubsidies zijn volgens geïnterviewden doorgaans niet goed afgestemd op werkprocessen bij nbi's. Overheidsfaciliteiten voor een Leven Lang Ontwikkelen zouden beter ingericht moeten worden voor nbi's. Bepleit is daarbij ook een beter wederzijds begrip en contact: DUO zou vooraf de uitvoeringsaspecten van regelingen ook bij nbi's moeten nagaan en de nbi's zouden zich beter moeten verdiepen in de uitvoeringsvoorwaarden en -regels van DUO. Dat voorkomt over en weer onduidelijkheden en rompslomp.
- Als je wilt stimuleren dat mensen een diploma halen, dan moet de regeling volgens geïnterviewden daar wel op aansluiten. Het STAP-budget bijvoorbeeld lijkt volgens geïnterviewden nu vooral kortdurende scholing te stimuleren en formele, langer durende opleidingstrajecten juist weg te drukken.
- Geïnterviewden noemen het van belang dat een regeling zekerheden biedt voor deelnemers. Bij het STAP-budget is het mogelijk dat de ene deelnemer wel subsidie krijgt en een andere niet, door het hanteren van een subsidieplafond.
- De vouchers op grond van het experiment vraagfinanciering genoten weinig bekendheid. Het STAP-budget lijkt nu wel een grote bekendheid te hebben. Goede communicatie is volgens geïnterviewden van groot belang voor het succes van een maatregel.
- Geïnterviewden onderkennen dat vraagfinanciering en flexibilisering bij elkaar horen; een succesvolle aanpak is vooral mogelijk als een opleiding ook aansluit op de wensen en behoeften bij deelnemers (en werkgevers) wat betreft flexibel onderwijs.

De conclusie na het experiment vraagfinanciering is volgens geïnterviewden per saldo niet dat vraagfinanciering niet werkt, maar dat vraagfinanciering *in de gekozen opzet* niet heeft gewerkt bij met name de bekostigde hogescholen. Als concept zien geïnterviewden vraagfinanciering nog steeds als een kansrijke optie, door de financiering van opleidingen te laten lopen via de deelnemers. Het STAP-budget vinden de geïnterviewden *geen* met het experiment vraagfinanciering vergelijkbare maatregel en zij zien of verwachten daarvan dan ook een minder effect op de aanmeldingen voor complete opleidingen. Dat komt samengevat door het volgende:

- De subsidie is lager; de vouchers boden per module een bedrag van € 1.250 (waarbij ook twee modules per jaar mogelijk zijn), terwijl het STAP-budget maximaal € 1.000 per jaar is.
- Voor de vouchers kwam elke aanmelder die aan de voorwaarden voldeed in aanmerking, terwijl het STAP-budget onzekerheid biedt doordat per aanvraagronde het totale budget is gemaximeerd.
- De systematiek van de STAP-regeling stimuleert om langer over de opleiding te doen, doordat er per jaar een nieuwe subsidie mogelijk is. In het experiment vraagfinanciering is de subsidie verbonden aan het afronden van een module en is direct weer een nieuwe voucher mogelijk als de deelnemer een module afrondt.

Per saldo geven de geïnterviewden de voorkeur aan het experiment vraagfinanciering boven het STAP-budget, als het gaat om de stimulering van de deelname aan opleidingen.

2.3 Conclusies deelname-effect experimentopleidingen vraagfinanciering

De beschikbare data geven aan dat er een deelname-effect uitgaat van vraagfinanciering bij experimentopleidingen bij nbi's. Dat effect betreft echter vooral de eerste deelname aan een module. De meeste deelnemers komen niet verder dan een of twee modules en de meesten zullen naar verwachting de opleiding niet afmaken. Daardoor is het verwachte diplomarendement van de experimentopleidingen bij nbi's te ramen op maximaal 25 procent. Na het stopzetten van het experiment in 2019 voor nieuwe instroom is de instroom en het aantal inschrijvingen bij experimentopleidingen bij nbi's gedaald. Bij andere, vergelijkbare opleidingen bij nbi's steeg het aantal inschrijvingen juist. Voor afzonderlijke opleidingen is hiermee te concluderen dat het wegvallen van de vouchers een forse, negatieve impact heeft gehad op de deelname bij die opleidingen.

3 Effecten vraagfinanciering op meer flexibel en aantrekkelijk onderwijs

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is of het experiment vraagfinanciering heeft geleid tot meer flexibel, aantrekkelijk en vraaggericht onderwijs. Een vraag is hierbij is ook in hoeverre werkgevers financieel bijdragen aan de opleidingskosten. Vanwege de beoogde aantrekkelijkheid van de experimentopleidingen en het doel om in de opleidingen nauw samen te werken en af te stemmen met werkgevers, was de aanname bij de start van het experiment dat die werkgeversbijdrage relatief groot zou zijn.

De enquêteresultaten bij studenten in de afgelopen jaren vormen de belangrijkste input voor dit hoofdstuk. Beperkingen in de data zijn dat er maar een beperkt aantal opleidingen is dat enkel meedoet aan het experiment vraagfinanciering. In de respons op de enquête zijn studenten bij die opleidingen bovendien maar heel beperkt vertegenwoordigd. Het is hierdoor niet mogelijk conclusies te formuleren aangaande de ervaringen van studenten bij opleidingen die *enkel* meedoen aan het experiment vraagfinanciering. Opleidingen bij nbi's die meededen aan de beide experimenten zijn groter in getal en zijn ook beter in de enquêteresultaten vertegenwoordigd. We focussen ons daarom op de resultaten bij studenten in experimentopleidingen leeruitkomsten in vergelijking tot de resultaten bij studenten in opleidingen bij nbi's die aan beide experimenten meededen (dus ook vraagfinanciering). In de laatste enquêteresultaten zijn drie instellingen vertegenwoordigd met experimentopleidingen die ook meededen met vraagfinanciering, namelijk LOI, NOVI en NCOI. Deze drie instellingen herbergen samen ook de bulk van de studenten aan de experimentopleidingen vraagfinanciering.

Extra flexibiliteit die het experiment vraagfinanciering op zichzelf genomen biedt

Belangrijk is om te memoreren dat flexibele elementen - met name leerwegaafhankelijke toetsing en open leerwegen zonder urennormen - in de experimenten met name zijn verbonden aan het experiment leeruitkomsten. Het experiment vraagfinanciering biedt op zichzelf genomen ook extra flexibiliteit aan opleidingen, maar dit geldt enkel voor *bekostigde* hogescholen. Opleidingen met vraagfinanciering zijn niet gebonden aan beperkingen die aan de overheidsbekostiging zitten; met name zijn er vrijheden bij het modulair aanbieden van losse onderdelen van een opleiding en het verzorgen van onderwijs op andere locaties. Idee was dat deze vrijheden (eventueel samen met de ruimte en flexibiliteit die het experiment leeruitkomst biedt) het voor de bekostigde hogescholen aantrekkelijk zou maken om mee te doen aan het experiment, ondanks het verlies van de overheidsbekostiging. In de eerdere evaluatierapporten is echter reeds beschreven dat die extra flexibiliteit die het experiment vraagfinanciering biedt aan bekostigde hogescholen, geen rol van betekenis heeft kunnen spelen. In de diverse interviewrondes hebben de bekostigde hogescholen aangegeven dat de extra ruimte die vraagfinanciering aan bekostigde hogescholen bood niet opwoog tegen het verlies aan overheidsbekostiging en dat bovendien de flexibele ruimte binnen het experiment leeruitkomsten voor hen belangrijker was. Zij ervoeren ook niet dat de extra flexibele ruimte binnen het experiment vraagfinanciering leidde tot een extra scholingsvraag en een extra investeringsbereidheid bij werkgevers. In die zin heeft het experiment vraagfinanciering bij de bekostigde hogescholen niet geleid tot meer aantrekkelijk of toegankelijk onderwijs.

Voor de nbi's golden de vrijheden die vraagfinanciering biedt altijd al, zodat het experiment voor hen met name een financiële impuls bood en geen impuls in de zin van extra flexibiliteit. Voor de nbi's was vooral de ontwikkeling en de verzorging van flexibel onderwijs in geaccrediteerde opleidingen op basis met leeruitkomsten en open leerwegen, een innovatie en een uitdaging.

3.1 Tevredenheid studenten over de experimentopleidingen

In de jaren 2017, 2018 en 2020 zijn enquêtes uitgezet onder deelnemers aan de experimentopleidingen leeruitkomsten en/of vraagfinanciering. Uit de resultaten blijkt dat de meerderheid van de deelnemers tevreden is, maar ook dat een substantieel deel (bijna 1 op 5) van de studenten ook in 2020 nog negatief is over de eigen experimentopleiding en dat die studenten de eigen opleiding niet zouden aanbevelen aan anderen. De gemiddelde tevredenheid was bij de nbi's met vraagfinanciering lager dan bij de bekostigde hogescholen, zowel wat betreft veel aspecten van flexibiliteit alsook wat betreft de overall tevredenheid. In de tussenevaluatie 2019 van de beide experimenten en in de eindevaluatie van het experiment leeruitkomsten in 2021 is op deze basis geconcludeerd dat het in beide experimenten nog niet (overal) gelukt was om een voor volwassenen aantrekkelijk, flexibel en toegankelijk onderwijsaanbod neer te zetten. Dat kwam mede door aanloopproblemen en kinderziektes binnen de experimenten leeruitkomsten. Wel bleek dat die experimenten in de richting gingen die veel studenten waarderen, namelijk flexibiliteit in leerwegen. Per saldo was de meerderheid van de studenten wel positief over de eigen experimentopleiding, maar dat aandeel lag lager dan bij andere deeltijd en duale opleidingen.

Ten behoeve van de voorliggende eindevaluatie van het experiment vraagfinanciering zijn de resultaten van de laatste studentenenquête uitgesplitst naar opleidingen die alleen meededen aan het experiment leeruitkomsten en opleidingen bij nbi's die naast het experiment leeruitkomsten ook meedoen aan het experiment vraagfinanciering. Uit die analyse blijkt dat de studenten bij de opleidingen met vraagfinanciering vaker de eigen opleiding 'zeker niet' zouden aanraden aan anderen dan bij opleidingen in enkel het experiment leeruitkomsten. Ook zouden de studenten met vraagfinanciering minder vaak de eigen opleiding (zeker) wel aanraden aan anderen.

Het is lastig te verklaren waaraan dit verschil in waardering tussen de opleidingen met alleen leeruitkomsten en die met (ook) vraagfinanciering (voornamelijk bij de nbi's) ligt. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de nbi's meer moeite dan de bekostigde hogescholen hadden met de overgang naar het werken op basis van leeruitkomsten. De eerdere evaluatieresultaten duiden ook daarop; bij de nbi's met vraagfinanciering maakten de onderzoeksresultaten aannemelijk dat zij (meer dan de bekostigde hogescholen) nog een slag moesten maken met onder meer het persoonlijk begeleiden van studenten in open leerwegen. Het verschil kan ook simpelweg samenhangen met een algemeen verschil in waardering tussen opleidingen van nbi's en opleidingen van bekostigde hogescholen, samenhangend met de kenmerken van deze instellingen (zoals dat nbi's gemiddeld meer dan bekostigde hogescholen online onderwijs en zelfstudie met weinig contacturen aanbieden).

In elk geval duiden de onderstaande resultaten er *niet* op dat het experiment vraagfinanciering heeft geleid tot meer aantrekkelijke, hoger gewaardeerde opleidingen.

Tabel 9: Mate waarin studenten opleiding zouden aanraden aan vrienden, familie en collega's

	Nbi's, opleidingen vraagfinanciering	Opleidingen experiment leeruitkomsten
Zeker niet	13	8
Denkt van niet	10	10
Misschien	24	20
Denkt van wel	30	34
Zeker wel	23	28
%	100	100
N	312	2420

Bron: Studentenenquête 2020.

3.2 Bijdragen van werkgevers aan de opleidingskosten

In de Tussenevaluatie van het experiment vraagfinanciering zijn reeds kanttekeningen gezet bij de bereidheid van werkgevers om te investeren in de opleiding van werknemers in het experiment vraagfinanciering. Vanuit de bekostigde hogescholen is daarin aangegeven dat de bijdrage van werkgevers achterbleef bij de verwachtingen en dat er geen hogere cofinanciering vanuit werkgevers van het onderwijs werd gezien. Zoals gezegd was de aanname bij de start van het experiment vraagfinanciering dat die ondersteuning vanuit werkgevers groot zou zijn, omdat het experiment doelbewust is gestart in sectoren waarin er personele tekorten zijn. Daardoor kon verwacht worden dat werkgevers het op- of omscholen van werkenden en werkzoekenden zouden ondersteunen.

De onderstaande tabel toont dat vraagfinanciering niet vaker dan bij andere opleidingen samengaat met een bijdrage van een werkgever. Een volledige bijdrage aan opleidingskosten komt zelfs vaker voor bij de opleidingen die alleen meededen in het experiment leeruitkomsten. Een kanttekening hierbij is dat de tabel met name voor de nbi's waarschijnlijk niet representatief is. Reden daarvan is dat het aandeel studenten waarvan de werkgever deels of geheel bijdraagt aan de opleidingskosten, sterk kan verschillen tussen opleidingen. Sommige opleidingen richten zich sterk op grote werkgevers in een branche voor het groepsgewijs opleiden van werknemers. Bij die opleidingen is het aandeel studenten voor wie de werkgever de opleidingskosten betaalt hoog. Andere opleidingen en instellingen richten zich sterker op losse deelnemers en daar kan het aandeel studenten waarvan de werkgever meebetaalt, laag zijn. Omdat de tabel bij de nbi's is gebaseerd op een vrij klein aantal opleidingen, kunnen kenmerken van enkele opleidingen het beeld beïnvloeden.

Niettemin blijft staan dat op basis van de resultaten niet kan worden aangetoond dat vraagfinanciering leidt tot een hogere of vaker voorkomende werkgeversbijdrage aan scholingskosten.

Tabel 10: Aandeel studenten (%) waarvan werkgever bijdraagt in de kosten van de opleiding

	Nbi's, opleidingen vraagfinanciering	Studenten experiment leeruitkomsten bekostigd hbo
Ja, geheel	42	54
Ja, deels	20	13
Werkgever draagt niet bij	38	33
%	100	100
N	309	1926

Bron: studentenenquête experimenten leeruitkomsten/vraagfinanciering.

Ook bij andere vormen van ondersteuning door werkgevers - zoals het gelegenheid geven tot leren op de werkplek - scoren de opleidingen met vraagfinanciering minder goed dan de opleidingen die enkel meedoen in het experiment leeruitkomsten. Die verschillen hangen vooral samen met verschillen tussen instellingen bij de uitvoering van het experiment *leeruitkomsten* en minder direct met het experiment vraagfinanciering.

3.3 Beoordeling van de modulaire opzet en inschrijving in het experiment vraagfinanciering

Voor studenten is bij vraagfinanciering een belangrijk aspect dat zij zich per module in plaats van voor de hele opleiding inschrijven en dat zij voor maximaal twee modules tegelijkertijd ingeschreven kunnen staan. Dit kan de flexibiliteit ook hinderen; studenten die ‘vastlopen’ in een module kunnen niet zo maar verder gaan met een andere module. Uit de in de evaluatieperiode afgenomen studentenenquêtes bleek dat ongeveer de *helft* van de respondenten een voorkeur heeft voor een inschrijving voor de *hele* opleiding.

Inhoudelijk meldden nbi's dat de omvang van modules (30 studiepunten) waarvan het experiment vraagfinanciering uitgaat, twee verschillende kanten heeft. Enerzijds zien zij in de markt vooral een (groeierende) vraag naar *kleinere* eenheden dan 30 studiepunten. Het vaste uitgangspunt van eenheden van 30 studiepunten kan leiden tot het (enigszins) geforceerd bijeenzetten van relatief losse eenheden tot een gezamenlijk pakket van 30 studiepunten. Anderzijds meldden de nbi's dat de eis van modules van 30 studiepunten als positief effect heeft gehad dat de samenhang en de thematische invulling van modules juist is herijkt en verbeterd, door het gerichter bijeenzetten van met elkaar samenhangende eenheden en leeruitkomsten.

Ook vanuit de bekostigde hogescholen is in de evaluatieperiode aangegeven dat de modulaire opzet, de stapelbaarheid van modules, de module-inschrijving en de mogelijkheid om de opleiding tijdelijk te onderbreken, *positieve* elementen zijn in het experiment vraagfinanciering en de opleidingen aantrekkelijker kunnen maken voor deelnemers.

3.4 Conclusies effecten vraagfinanciering op meer aantrekkelijk en toegankelijk onderwijs

In dit hoofdstuk is gebleken dat de opleidingen bij nbi's in het experiment vraagfinanciering lager worden gewaardeerd dan de opleidingen die enkel meededen aan het experiment leeruitkomsten. Ook de (financiële) ondersteuning door werkgevers blijkt lager uit te vallen bij opleidingen met vraagfinanciering. De vraag of de experimenten vraagfinanciering hebben geleid tot meer aantrekkelijk en flexibel onderwijs kan hierom niet bevestigend worden beantwoord.

De verschillen in waardering bij studenten en bij de ondersteuning door werkgevers zijn niet eenduidig te interpreteren en hangen waarschijnlijk samen met verschillen in de aanpak van het experiment *leeruitkomsten* tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Uit de voorgaande tussenevaluaties en de eindevaluatie van het experiment leeruitkomsten is gebleken dat de opleidingen bij nbi's die aan beide experimenten meededen, er gemiddeld een (soms flinke) achterstand en vertraging was bij de invulling van het experiment leeruitkomsten.

4 Raming overheidskosten per extra gediplomeerde

Ten behoeve van de eindevaluatie is een raming gemaakt van de overheidskosten per extra gerealiseerd diploma, bij inzet van vraagfinanciering. Die raming is gebaseerd op de volgende feiten en aannames:

- Tegenover besparingen op de overheidsbekostiging van experimentopleidingen bij bekostigde instellingen staan uitgaven aan vouchers en diplomabonussen bij alle opleidingen (bekostigd en niet-bekostigd) met vraagfinanciering. De netto kosten zijn het saldo daarvan. Voor de actuele raming kijken we alleen naar opleidingen bij nbi's, omdat gebleken is dat de voucherstudenten overwegend bij nbi's zitten. We houden dus geen rekening met mogelijke besparingen bij bekostigde hogescholen en kijken enkel naar de additionele deelname (gecorrigeerd voor dead weight loss) bij nbi's.
- Voorts kijken we alleen naar de bacheloropleidingen, omdat daar het overgrote deel (97%) van de modules wordt gevolgd.
- Voor het diplomarendement van de voucherstudenten bij nbi's gaan we uit van 25 procent. Kanttekening is dat dit vermoedelijk aan de bovenkant van een realistische raming zit.
- We gaan er vanuit dat er geen verschil in diplomarendement en in studievoortgang is tussen voucherstudenten en andere studenten.
- Van de deelnemers aan experimentopleidingen heeft ongeveer 80 procent recht op vouchers, conform de data in hoofdstuk 2. Bij de extra instroom gaan we er vanuit dat die allemaal recht hebben op vouchers. De extra instroom is in onze aannames immers een direct gevolg van de vouchers. Het deadweight loss is dan afgerond 67 procent ($80/120 \times 100\%$).
- Het aantal modules dat een deelnemer nodig heeft om een bachelorsdiploma te halen is geraamd op gemiddeld zeven, rekening houdend met vrijstellingen voor sommige studenten.
- Bij de deelnemers die geen diploma halen, schatten we het aantal gevolgde, bekostigde modules in op gemiddeld 2,3. Dit is gebaseerd op 7.000 individuele deelnemers die samen circa 19.000 bachelor-modules volgden en waarvan er 580 een diploma haalden waarvoor gemiddeld zeven modules zijn gevolgd. Dat betekent dat de circa 6.400 deelnemers zonder diploma samen circa 15.000 modules volgden, oftewel circa 2,3.
- Ten slotte is een cruciale vraag tot welke extra instroom in bacheloropleidingen het experiment vraagfinanciering heeft geleid. Dit is wellicht de belangrijkste, maar ook de meest lastig te beantwoorden vraag in deze evaluatie. De tussenevaluatie uit 2019 leverde op dat er waarschijnlijk een (substantieel) instroomeffect is bij de experimentopleidingen bij nbi's, maar dat de netto omvang daarvan niet goed was te ramen. Daarbij bleek onder meer ook dat de bekendheid van de vouchers nog laag was, zodat het potentieel aan effect er nog niet uit kon komen. Anderzijds bleef onduidelijk in hoeverre er een *verdringingseffect* optrad, dat wil zeggen dat de experimentopleidingen bij de nbi's weliswaar meer deelnemers trokken, maar als gevolg daarvan mogelijk andere opleidingen juist minder deelnemers. Enerzijds nuanceren de nbi's zelf ook het belang van vouchers; als scholing echt nodig is vanwege het belang voor de arbeidsmarkt daarvan, komt de deelname toch wel tot stand. Anderzijds is er bij de experimentopleidingen na 2019 wel een duidelijke dip te zien (die zich echter ook kan verplaatsen naar andere opleidingen zodat het uiteindelijke effect lager is). Uiteindelijk is voor het deelname-effect enkel een '*educated guess*' mogelijk, waarbij we het netto effect van vraagfinanciering op de eerste inschrijving voor een module als deel van een bacheloropleidingen bij nbi's schatten op circa 20 procent, met een bandbreedte van 10-30 procent. Dit zijn dus nadrukkelijk gesteld *mogelijk realistische scenario's* maar geen bewezen perspectieven.

Aan de hand van deze aannames zijn de volgende berekeningen te maken. Om die transparant te maken, baseren we de berekening op een fictieve, initiële groep van 100 instromers aan een opleiding bij een nbi. Voor deze groep heeft de overheid geen kosten als het experiment vraagfinanciering er niet is. Vervolgens introduceren we voor deze groep het experiment vraagfinanciering. Dit heeft dan conform de bovenstaande aannames de volgende gevolgen:

- Het deelname-effect is 20 procent, dus het aantal instromers stijgt van 100 naar 120.
- Het diplomarendement is 25 procent, dus 30 van de 120 deelnemers halen een diploma.
- Zonder vraagfinanciering hadden 25 personen een diploma gehaald (25% van 100 deelnemers). Er zijn dus *vijf extra diploma's* behaald na invoering van vraagfinanciering.
- Van de oorspronkelijke deelnemers heeft 20 procent geen voucherrechten, dus van de 25 oorspronkelijke deelnemers die een diploma halen, hebben er vijf deelnemers geen recht op vouchers. De vijf extra gediplomeerden hebben elk wel recht op vouchers. Er zijn dus in totaal $20 + 5 = 25$ diplomerenden met voucherrechten. Deze volgen elk gemiddeld zeven modules om te kunnen diplomeren (gemiddeld 1 vrijstelling). In totaal bekostigt de overheid voor hen dus $7 \times 25 = 175$ modules en in totaal bekostigt de overheid voor hen 25 diploma's.
- 90 van de 120 deelnemers halen geen diploma en volgen conform onze aannames gemiddeld twee modules. Deze groep telt 75 oorspronkelijke deelnemers waarvan 20 procent - zijnde 15 deelnemers - geen recht heeft op vouchers. In de totale groep hebben dus $90 - 15 = 75$ deelnemers recht op vouchers. Die nemen elk gemiddeld 2,3 modules af, in totaal dus $75 \times 2,3 = 175$ modules (afgerond).
- In totaal bekostigt de overheid dan dus $175 + 175 = 350$ modules en 25 diploma's.

De totale kosten komen dan - afgerond - neer op het volgende:

350 x € 1.250 =	440.000 euro
25 x € 3.333 =	<u>85.000 euro</u>
Totaal	525.000 euro

Omdat het in dit scenario gaat om vijf extra behaalde diploma's zijn de kosten per extra behaald diploma te ramen op circa € 105.000. Deze berekening is zoals gezegd gebaseerd op een deelname-effect van 20 procent en een diplomarendement van 25 procent. Bij een lager deelname-effect of een lager diplomarendement vallen de additionele kosten hoger uit en bij een hoger deelname-effect of een hoger diplomarendement vallen de additionele kosten lager uit. Een hoger deelname-effect is bijvoorbeeld denkbaar als de bekendheid van de vouchers groter was geweest en werkgevers er vaker voor zouden hebben gekozen om hun werknemers via een nbi op te leiden in plaats van een bekostigd traject bij een bekostigde hogeschool. Dat is echter alleen indicatief te beschrijven.

Gekeken kan ook worden naar de kosten per *extra gevolgde module* in plaats van extra behaald diploma. Dan is het beeld als volgt. In het bovenstaand scenario nemen de extra 20 deelnemers als gevolg van de vouchers in totaal 70 modules af. Dat is gebaseerd op vijf extra gediplomeerden met $5 \times 7 = 35$ afgenomen modules en vijftien extra deelnemers die niet diplomeren en elk gemiddeld 2,3 modules afnemen wat in totaal ook neerkomt op ongeveer 35 modules ($15 \times 2,3$). De 70 extra gevolgde modules vergen bij een totale kostenpost van 525.00 euro dus een investering van 7.500 euro per extra afgenomen module.

5 Samenvatting en conclusies

Het experiment vraagfinanciering heeft in de afgelopen jaren een sterk wisselend beeld opgeleverd bij de bekostigde en de niet-bekostigde instellingen. Bij de bekostigde hogescholen leed vraagfinanciering onder een weinig levensvatbare opzet. Voor de bekostigde hogescholen en hun studenten stonden tegenover het opgeven van de overheidsbekostiging te weinig voordelen. Die voordelen bestonden uit vrijheden om het onderwijs modulair aan te bieden en op locaties naar keuze te verzorgen. Deze vrijheden stonden echter naast de vrijheden die het experiment met leeruitkomsten ook al bood en voegden daaraan voor de bekostigde hogescholen te weinig toe. De deelname bij de bekostigde hogescholen aan het experiment vraagfinanciering is hierdoor gering. Bij de niet-bekostigde instellingen speelde dit niet. Het voordeel van de vouchers voor de nbi's en hun studenten was glashelder; de modules werden goedkoper voor studenten. Als enige nadeel noemen de nbi's de administratieve besommeringen als gevolg van het realiseren van de vouchers, maar die wogen op tegen het voordeel van de extra instroom in de experimentopleidingen bij de nbi's.

De *effecten* van vraagfinanciering zijn hierdoor enkel zichtbaar bij de nbi's. Er is een duidelijk deelname-effect zichtbaar bij de experimentopleidingen bij nbi's. Na het stopzetten van het experiment in 2019 voor nieuwe instroom is de instroom bij experimentopleidingen bij nbi's weer sterk gedaald. Bij andere, vergelijkbare opleidingen bij nbi's steeg het aantal inschrijvingen juist. Voor afzonderlijke opleidingen is hiermee te concluderen dat de vouchers een forse impact hebben gehad op de instroom bij die opleidingen. Het deelname-effect betreft echter vaak enkel de *eerste* deelname aan een module. De meeste deelnemers nemen hooguit twee modules af en de meesten zullen naar verwachting de opleiding niet afmaken. Daardoor is het diplomarendement van de experimentopleidingen bij nbi's gemiddeld te ramen op maximaal 25 procent.

De vraag of het experiment vraagfinanciering heeft geleid tot *meer aantrekkelijk en flexibel onderwijs* kan *niet* bevestigend worden beantwoord. Bij de betrokken nbi's heeft de gewenste flexibiliteit gemiddeld genomen (nog) niet voldoende vorm gekregen in de periode tot 2022 en er is een gemiddeld lagere waardering bij studenten van de opleidingen met vraagfinanciering in vergelijking met de opleidingen zonder vraagfinanciering die meededen aan het experiment leeruitkomsten. Die verschillen in waardering hangen waarschijnlijk mede samen met verschillen in de aanpak van het experiment leeruitkomsten tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Bij de opleidingen bij nbi's die aan beide experimenten meededen, is er gemiddeld een (soms flinke) achterstand en vertraging gebleken bij de invulling van het experiment leeruitkomsten. Dat komt waarschijnlijk - zo is in de voorgaande evaluatierapporten geconcludeerd - doordat nbi's vaak goed zijn in een 'traditionele' vorm van flexibel leren, namelijk tijd- en plaatsonafhankelijk te volgen, online onderwijs. Het experiment leeruitkomsten vergde een andere vorm van flexibiliteit, namelijk open leerroutes op maat waarin studenten adequaat - vanaf de start - op hun studiepad worden begeleid door een studietoestel.

Voorts is er in het experiment vraagfinanciering geen grotere - en eerder een kleinere - financiële bijdrage van werkgevers aan de opleiding van werknemers gebleken in vergelijking tot de opleidingen in enkel het experiment leeruitkomsten. Ook bij andere vormen van ondersteuning door werkgevers - zoals leren op de werkplek - scoren de opleidingen met vraagfinanciering minder goed dan de opleidingen die enkel meededen in het experiment leeruitkomsten. Die verschillen hangen opnieuw vermoedelijk vooral samen met verschillen tussen instellingen bij de uitvoering van het experiment *leeruitkomsten* en minder direct met het experiment vraagfinanciering.

Ten slotte is de doelmatigheid van de overheidsinvesteringen in vraagfinanciering beoordeeld. Die doelmatigheid is sterk afhankelijk van de gekozen opzet van het experiment vraagfinanciering waardoor de deelname bij de bekostigde hogescholen gering bleef. Als we alleen kijken naar de extra deelname bij de niet-bekostigde instellingen, dan kan bij benadering worden berekend dat elk extra gerealiseerd diploma als gevolg van vraagfinanciering ruim 100.000 euro aan overheidsinvesteringen vergt. Als we enkel kijken naar de extra afgenomen modules als gevolg van vraagfinanciering, dan is het beeld gunstiger. De raming komt dan uit op een overheidsinvestering van 7.500 euro per extra afgenomen module van 30 studiepunten.

Per saldo is het experiment vraagfinanciering geen goed vormgegeven instrument gebleken om in het *gehele* bekostigde en niet-bekostigde onderwijs de deelname van werkenden en werkzoekenden aan hoger onderwijs te stimuleren. Dat laat onverlet dat het experiment in het niet-bekostigde onderwijs wel de instroom in het hoger onderwijs heeft gestimuleerd. De meeste betrokken nbi's betreuren dan ook het verdwijnen van de vouchers. Ook herhalen we hier de conclusie uit de slotgesprekken ten behoeve van deze eindevaluatie, namelijk dat in een ideale opzet vraagfinanciering wordt gecombineerd met een inzet op flexibilisering van leerpaden. Dat dit door aanloopproblemen en ook weeffouten in de opzet in de experimenten er niet goed is uit gekomen, zegt nog weinig over het potentieel van een goed ingerichte *combinatie* van vraagfinanciering en flexibilisering van leerwegen.

