

Vergaderjaar 2018–2019

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 658

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2018

Met deze brief bied ik u het onderzoek van het Center for Higher Education Policy Studies *«Bekostiging van het Nederlandse hoger onderwijs: kostendeterminanten en varianten»* aan¹ en licht ik toe welke vervolgstappen ik ga zetten. Dit onderzoek bouwt voort op de brief die mijn ambtsvoorganger in mei 2017 naar uw Kamer heeft gestuurd.² Deze brief bevatte een analyse van knelpunten in het hoger onderwijs en onderzoek en denkrichtingen voor aanpassingen van het bekostigingsmodel. In het voorliggende rapport is met onafhankelijk onderzoek een verdiepende stap gemaakt om de denkrichtingen uit te werken tot een palet van concrete beleidsvarianten die mogelijk zijn binnen de huidige bekostigingssystematiek.

Daarmee is dit onderzoeksrapport het eerste resultaat van de uitwerking van de in het Regeerakkoord (Kamerstuk 34 700, nr. 34) aangekondigde maatregelen om (1) de bekostigingssystematiek voor het hoger onderwijs te herzien, met specifieke aandacht voor technische opleidingen en (2) om de financiering van het onderzoek aan universiteiten sterker te koppelen aan onderzoeksinspanningen, wetenschappelijke kwaliteit en maatschappelijke impact, waarbij er voldoende ruimte is en blijft voor vrij onderzoek en speciale aandacht uitgaat naar technische wetenschappen en onderzoeksgroepen die te maken hebben met hoge kosten.

Kijkende naar het voorliggende onderzoek kan ik concluderen dat er met de beleidsvarianten uit het rapport een gedegen basis ligt voor een vervolg. Vanwege de complexe aard van een herziening van de bekostiging, het ambigue beeld dat naar voren komt uit de raadpleging van het veld en de onderlinge samenhang van de voorgestelde maatregelen,

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 31 288, nr. 587.

hecht ik aan een zorgvuldig proces en acht ik een vervolgstap noodzakelijk alvorens de bekostigingssystematiek definitief wordt herzien.

De stap die nu gemaakt dient te worden, is het vormgeven van een integrale benadering voor de herziening van de bekostigingssystematiek waarin de separate varianten voor herziening van de bekostigingssystematiek in onderlinge samenhang worden afgewogen. In die afweging kan worden meegenomen welke knelpunten in het hoger onderwijs het meest effectief via de bekostiging kunnen worden aangepakt en hoe, en welke via beleidsmaatregelen een plek kunnen krijgen.

In deze brief zal ik allereerst ingaan op de opzet en de belangrijkste conclusies van het onderzoeksrapport. Vervolgens zal ik mijn vervolgstap, een opdracht aan een commissie, verder toelichten. Op het eindadvies van deze commissie zal voor het zomerreces 2019 een beleidsreactie geven en ik ben tevens van plan op dit eindadvies voort te bouwen bij de Strategische Agenda hoger onderwijs die volgend jaar verschijnt.

Toelichting op onderzoeksmethode CHEPS

In de Kamerbrief van 2017 is verkend welke effecten de huidige manier van bekostigen heeft op de bekostigde universiteiten en hogescholen met betrekking tot knelpunten in drie categorieën: (1) druk op de rijksbijdrage als gevolg van studentengroei en matching, (2) geen (volledige) bekostiging voor «tweedekans» studenten en (3) verdeling van middelen die (meer) recht doet aan taken en activiteiten van instellingen.³ De denkrichtingen die in de brief geschetst zijn, richten zich onder andere op de wijze waarop de bekostigingssystematiek meer rekening kan houden met toegankelijkheid en gelijke kansen in het hoger onderwijs en ontwikkelingen als studentengroei en matching. Daarbij worden in de Kamerbrief concrete voorstellen voor vervolgonderzoek gedaan naar enerzijds de verhouding in tarieven van opleidingen in het hbo en wo en anderzijds de kostendeterminanten van (wetenschappelijk) onderzoek en mogelijke alternatieve verdeelsleutels in de bekostiging.

In november 2017 heb ik opdracht gegeven aan het Center for Higher Education Studies (CHEPS) om de bekostigingssystematiek tegen het licht te houden. CHEPS is daarbij gevraagd een onderzoek uit te voeren naar verschillende soorten opleidingen en instellingen, waaronder ook expliciet de technische opleidingen. Het rapport van CHEPS kent een gecombineerde onderzoeksmethode, met een literatuurstudie, case studies, bevraging van hogescholen en universiteiten, en de ontwikkeling van een model om varianten door te rekenen. Alle universiteiten en nagenoeg alle hogescholen hebben deelgenomen aan het onderzoek. Het is mooi dat zoveel instellingen hebben meegewerkt, waardoor een representatief beeld is ontstaan.

Het onderzoek heeft zich gericht op de werking van de bekostigingssystematiek in het hoger onderwijs en onderzoek, oftewel het verdeelmodel. Dit model bepaalt de rijksbijdrage per instelling op basis van de vaste voet en de verdeelsleutels. We kennen verdeelsleutels voor het aantal ingeschreven studenten, behaalde graden (diploma's) en in het wo ook het aantal promoties.

³ Met «tweedekans» studenten worden studenten bedoeld die een deel van hun bekostiging al hebben verbruikt bij een andere instelling en/of opleiding. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om studenten die zijn geswitcht naar een andere opleiding, overstappen van het wo naar het hbo of via een omweg op de universiteit komen, bijvoorbeeld na een hbo-propedeuse. De tweede instelling/opleiding ontvangt voor deze studenten geen volledige inschrijvingsbekostiging meer.

De systematiek van bekostigen verschilt tussen het hbo en wo. Zo kent het wo naast het onderwijsdeel ook een onderzoekdeel en een deel ondersteuning geneeskundig onderwijs en onderzoek. In het hbo bestaat er naast het onderwijsdeel een deel ontwerp en ontwikkeling.

Tegen het licht van de interne verdeelmodellen (hoe verdelen de instellingen zelf de middelen uit de rijksbijdrage over faculteiten en afdelingen) en een door de instellingen geschetst beeld van de belangrijkste kostendeterminanten van onderwijs en onderzoek, is door CHEPS gekeken of deze kostendeterminanten adequaat worden weerspiegeld in het verdeelmodel van de bekostiging. Met inachtneming van de knelpunten die instellingen aankaarten en wensen die zij hebben voor aanpassing van de bekostigingssystematiek, heeft CHEPS varianten gepresenteerd voor aanpassing van de huidige systematiek van bekostigen. Deze varianten zijn doorgerekend en beoordeeld op criteria als transparantie, aandacht voor de kosten van onderwijs en onderzoek, aandacht voor kwaliteit en prestaties, beperkte uitvoeringslasten, risico op strategisch gedrag, schommelingen in de rijksbijdrage en aansluiting op beleidsprioriteiten.

Uitkomsten van het onderzoek

Geïnterpreteerde knelpunten

Het rapport geeft een beeld van kostendeterminanten en knelpunten die hogescholen en universiteiten ervaren met betrekking tot de bekostiging van onderwijs en onderzoek als gevolg van ontwikkelingen in het hoger onderwijs en onderzoek. Bij de analyse van de gevoelde knelpunten wordt duidelijk zichtbaar dat de diversiteit van bekostigde universiteiten en hogescholen in Nederland ook tot gevolg heeft dat voor individuele instellingen de specifieke uitdagingen uiteenlopen.

Voorbeeld verscheidenheid in knelpunten:

Een van de knelpunten die de afgelopen tijd prominent in beeld is geweest is de toestroom van studenten uit niet-EER landen. De knelpuntanalyse in het rapport toont dat deze discussie door universiteiten verschillend wordt ervaren: negen universiteiten noemen de toestroom als geen of klein knelpunt, terwijl evenzoveel instellingen het een (groot) knelpunt noemen.

Desalniettemin bestaat er relatieve consensus over een aantal knelpunten. Voor de universiteiten zijn dit (1) matchingsbehoefte, (2) sterke veranderingen in studentenaantallen, (3) kosten in verband met onderzoeksinfrastructuur, (4) valorisatieambities en (5) tweedekansstudenten. In het hbo zijn de overkoepelende knelpunten: (1) sterke verandering in studentenaantallen, (2) tweedekansstudenten, (3) flexibilisering van het onderwijs en (4) invoering van nieuwe onderwijsvormen en (5) kosten in verband met onderzoeksinfrastructuur.

Voor mij zijn deze bevindingen deels een bevestiging van de gesignaleerde knelpunten in de analyse van mei 2017. Het is nuttig dat er nu niet alleen inzicht is in de knelpunten die door de universiteiten en hogescholen worden ervaren, maar dat we nu ook weten in hoeverre deze knelpunten een rol spelen en hoe breed ze worden gevoeld. Deze informatie is zeer waardevol voor mijn prioritering van de aanpak van deze knelpunten. Het beeld uit het onderzoeksrapport over de knelpunten en wenselijke aanpassingen leert ook dat er voorzichtig omgegaan dient te worden met het inzetten van maatregelen voor knelpunten die slechts

een deel van het veld ervaart of waarbij er verschillen zijn tussen én binnen de sectoren wo en hbo.

Varianten voor herziening

Op basis van de kostendeterminanten, de gevoelde knelpunten door instellingen en de aangedragen denkrichtingen vanuit de beleidsanalyse van 2017, heeft CHEPS acht mogelijke varianten voor herziening uitgewerkt.

De instellingen verschillen van mening over de gewenste aanpassing van de bekostigingssystematiek die worden beschreven in deze varianten; men is meer eensgezind over wat *niet* moet worden aangepast dan over wat *wel* moet worden aangepast. Geen enkele maatregel wordt door een meerderheid van de hogescholen ondersteund, en bij universiteiten kan alleen de maatregel van het handhaven en eenmalig herijken van de vaste voet op een meerderheid rekenen. Het gebrek aan draagvlak is te verklaren gezien de diversiteit van instellingen en de samenhang van de knelpunten. Zo kan het oplossen van het ene knelpunt, zoals bijvoorbeeld het sterker inspelen op veranderingen van studentenaantallen, maar lastig samengaan met een ander knelpunt, in dit geval de wens voor een grotere stabiliteit in de bekostiging door een verhoging van de vaste voet.

Bij de verschillen van mening over de gewenste aanpassingen spelen de herverdeeleeffecten, die gepaard gaan met een aanpassing van de bekostigingssystematiek bij een gelijkblijvend macrobudget, ook een rol. Universiteiten en hogescholen geven aan dat met herverdeling bij gelijkblijvend macrobudget het oplossen van het ene knelpunt een nieuw knelpunt kan veroorzaken. Dit maakt dat instellingen terughoudend zijn waar het gaat over aanpassingen in de bekostigingssystematiek.

Voorbeeld complexe effecten:

Enkele instellingen zien de definitie van een bekostigde inschrijving als knelpunt: inschrijvingen tellen alleen mee als bekostigde inschrijving zolang de nominale studieduur niet wordt overschreden. Is een student al eerder ingeschreven geweest bij een andere instelling/opleiding dan wordt de student na een switch naar een andere instelling/opleiding niet meer volledig bekostigd (tweede-kansstudenten). Door de bekostigingsduur te verlengen (naar nominaal+1 of onbeperkt) zou je verwachten dat instellingen met veel indirecte instroom daar baat bij hebben. Dat blijkt niet altijd het geval te zijn. Om bij een gelijkblijvend macrobudget de definitie van een bekostigde inschrijving te verruimen, zal het tarief per bekostigde inschrijving verlaagd moeten worden voor alle studenten. Het kan dus zijn dat de extra bekostiging voor een kleine groep studenten (niet-nominaal) niet opweegt tegen de daling van het bekostigingsstarief voor alle studenten van een instelling.

Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat een bekostigingsherziening gebaseerd op een samenhangende wens vanuit het veld niet mogelijk is. Het rapport toont verder dat er geen *one size fits all* oplossingen zijn voor alle genoemde knelpunten in de bekostigingssystematiek.

Desalniettemin is het zo dat de ontwikkelingen in het hoger onderwijs en onderzoek snel gaan en dat ik de verantwoordelijkheid heb de continuïteit en de houdbaarheid van het stelsel op de lange termijn te bewaken. Zo zorgen we ervoor dat het hoogwaardige onderwijs en onderzoek in Nederland zijn essentiële taak kan blijven uitvoeren om de samenleving vooruit te brengen, ook voor de generaties na ons. Het rapport toont voor mij de noodzaak aan om een beperkt aantal van de meest urgente

vraagstukken in samenhang te bezien vanuit het perspectief van de bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs en onderzoek en een herziening daarvan verder uit te werken.

Vervolgstep: Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek

Als vervolgstap op het door het Center for Higher Education Studies uitgevoerde onderzoek, laat ik om recht te doen aan de belangrijkste knelpunten voor de houdbaarheid van het hoger onderwijs en onderzoek, de volgende vier prioritaire thema's nader uitwerken. Ik stel daartoe een onafhankelijke commissie in die ik vraag ten aanzien van deze thema's te adviseren over een aanpassing van de bekostigingssystematiek dan wel een aanpassing via ander beleidsinstrumentarium:

- de knelpunten in de bekostiging van het bèta en technisch onderwijs en onderzoek en de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek. Daarbij ook kijkend naar (kosten)ontwikkelingen bij de alfa-, gamma- en medische opleidings- en onderzoeksgebieden, en specifiek naar de opleidingen Verpleegkunde en Pabo, opdat aangedragen voorstellen passen bij het algemene beeld over (kosten)ontwikkelingen. De onderwerpen die hierbij een voorname rol spelen, blijkend ook uit het CHEPS onderzoeksrapport, zijn de veranderingen in studentenaantallen, de effecten hiervan op de wisselwerking tussen onderwijs en onderzoek, de flexibilisering in het onderwijs en verandering in onderwijsvormen en onderzoeksinfrastructuur.
- de toegankelijkheid en gelijke kansen in het hoger onderwijs. De onderwerpen die hierbij een voorname rol spelen, blijkend ook uit het CHEPS onderzoeksrapport, zijn een toename van studenten met een voorgeschiedenis in het hoger onderwijs en de samenstelling van de studentenpopulatie.
- financiële prikkels in de onderwijsbekostiging ten aanzien van studentenaantallen. Daarbij vraag ik de commissie in te gaan op de vraag in hoeverre de verdeling van de onderwijsbekostiging een (wenselijke of onwenselijke) rol speelt bij het aantrekken van studenten (waaronder ook buitenlandse studenten) door onderwijsinstellingen.
- de verdeling van de onderzoeksbekostiging van universiteiten in relatie tot onderzoeksinspanningen, wetenschappelijke kwaliteit en impact. Hierbij vraag ik de commissie te adviseren over een verdeling van de onderzoeksbekostiging met een meer rationele grondslag. Daarbij acht ik het van belang om in de context hiervan ook de matchingsverplichtingen te betrekken en te borgen dat er voldoende ruimte is en blijft voor vrij onderzoek. Tevens vraag ik de commissie te adviseren over de verdelingsgrondslag van de bekostiging van praktijkgericht onderzoek in het hbo.

De commissie heeft als taak te adviseren over een aanpassing van de huidige bekostigingssystematiek in het licht van de vier genoemde thema's, waarbij de thema's in ieder geval vanuit het instrument bekostiging maar ook vanuit een breder beleidsinstrumentarium worden bezien. De uitkomst van het commissietraject is een advies per thema en een integrale voorkeursoptie voor de herziening van de bekostigingssystematiek. De adviezen per thema en de integrale voorkeursoptie dienen onderbouwd te worden vanuit effectiviteit en uitvoerbaarheid en aansluiting bij de trends en ontwikkelingen in het hoger onderwijs en onderzoek. De beoogde looptijd van de commissie is van november 2018 tot en met april 2019.

De randvoorwaarden die ik de commissie mee zal geven zijn de volgende:

- het CHEPS rapport dient als basis voor het commissietraject;
- de huidige bekostigingssystematiek dient als uitgangspunt;

- in het advies wordt onderscheid gemaakt tussen hbo en wo;
- het beschikbare macrobudget blijft onveranderd voor hbo en wo evenals de verhouding tussen eerste en tweede geldstroom (eerste geldstroom is rijksbijdrage, tweede geldstroom bestaat uit middelen die verdeeld worden via NWO)⁴;
- de herverdeelde effecten dienen realistisch te zijn en er dient geadviseerd te worden over een overgangperiode;
- relevant (lopend) onderzoek (bijvoorbeeld het gevraagde advies aan de KNAW ten aanzien van Impact in Kaart en de recente evaluatie van het valorisatieprogramma⁵) en visiedocumenten (bijvoorbeeld Kamerbrief over internationalisering mbo en ho⁶) worden bij het advies betrokken;
- de commissie dient het veld, studentenbonden, onderzoekers en andere relevante belanghebbenden, zoals de KNAW, te raadplegen over hun visie op de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen;
- in de commissie zullen vier leden en een voorzitter plaatsnemen.

Ik ben verheugd om te kunnen melden dat ik de heer Martin van Rijn bereid heb gevonden om de commissie voor te zitten en dat de volgende personen zich als commissieleden willen committeren: mevrouw Joyce Berger, mevrouw Marian Kaljouw, de heer Karel van Rosmalen en de heer Luc Soete. In de ministerraad zijn de instellingsregeling van de commissie en het benoemingsbesluit vastgesteld.

Tot slot

Het commissietraject en de daaropvolgende bekostigingsherziening zie ik als belangrijke stappen om de actuele thema's binnen het hoger onderwijs en onderzoek op te pakken. Tijdig voor het zomerreces 2019 zal ik een beleidsreactie geven op het eindadvies van de commissie. Ik ben tevens van plan om hierop voort te bouwen bij de Strategische Agenda hoger onderwijs, waarin de strategische vraagstukken die spelen op de langere termijn aan bod komen evenals beleidsmaatregelen op de korte en middellange termijn. Deze Strategische Agenda zal ik in het najaar van 2019 aan uw Kamer aanbieden.

In reactie op VSNU rapport «Ruimte voor investeringen en talent» heb ik onlangs een brief naar uw Kamer gestuurd.^{7 8} Daarin ga ik ook in op de korte en lange termijn aanpak. Als het gaat om de korte termijn, wil ik wijzen op de structurele investering in het sectorplan bèta techniek (€ 60 mln. structureel vanuit de Regeerakkoord middelen voor fundamenteel onderzoek). Dit zal al vanaf komend jaar (2019) een positieve bijdrage gaan leveren voor de bèta en techniek.

Ik wil graag benadrukken dat de adviescommissie gevraagd wordt zich te richten op een herziening van de huidige bekostigingssystematiek, die nog deze kabinetsperiode (2020 of 2021) in werking kan treden.

De aard van de aanpassing evenals het tempo van het besluitvormingsproces, zijn bepalend voor het tijdspad. In geval er een AMvB nodig is (bijv. bij invoering van een nieuwe of alternatieve parameter in het bekostigingsmodel), kan inwerkingtreding van een bekostigingsherziening in het snelste tijdspad per kalenderjaar 2021. In geval van een aanpassing van de ministeriële regeling (bijv. bij aanpassing van bestaande para-

⁴ Zie ook Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Wetenschappelijk onderzoek. Ministerie van Financiën, rijksoverheid, Den Haag, rijksoverheid (2014).

⁵ Kamerstuk 32 637, nr. 317.

⁶ Kamerstuk 22 452, nr. 59.

⁷ Rapport «Ruimte voor investeringen en talent», VSNU september 2018.

⁸ Kamerstuk 31 288, nr. 656.

meters), is een bekostigingsherziening in het snelste tijdspad per kalenderjaar 2020 mogelijk.

Ik stel mijn vertrouwen in de Adviescommissie hoger onderwijs en onderzoek en zie uit naar een eindadvies in april 2019.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven