

Vergaderjaar 2021–2022

31 288

**Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en
Wetenschapsbeleid**

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 933

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 december 2021

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 18 augustus 2021 inzake de reactie op verzoek commissie over het bericht in het Digitaal Universiteitsblad van de universiteit van Utrecht, d.d. 23 juni 2021, «Rekenkamer: geld voor universiteiten berekend met 37-jaar-oude data» (Kamerstukken 31 288 en 31 865, nr. 917).

De vragen en opmerkingen zijn op 7 oktober 2021 aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 2 december 2021 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

Inhoud	blz.
I Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
• Inbreng van de leden van de VVD-fractie	2
• Inbreng van de leden van de D66-fractie	2
• Inbreng van de leden van de SP-fractie	3
II Reactie van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	3

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de «Reactie op verzoek commissie over het bericht in het Digitaal Universiteitsblad van de Universiteit van Utrecht, d.d. 23 juni 2021, «Rekenkamer: geld voor universiteiten berekend met 37-jaar-oude data».

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Minister daarin het volgende stelt: «Voor het herhalen van het tijdschrijfonderzoek of uitvoeren van een onderzoek naar de wenselijke verwevenheid van onderwijs en onderzoek was geen draagvlak bij de universiteiten.» De leden vragen of het bestaan van draagvlak bij universiteiten de enige maatstaf is voor het wel of niet uitvoeren van een dergelijk onderzoek. Wil de Minister niet juist ook zelf de meest recente, objectief vastgestelde daadwerkelijke verhouding in tijdsbesteding tussen onderwijs en onderzoek kennen? Wat is de reden dat er geen draagvlak is bij de universiteiten, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de Kamerbrief en de onderliggende stukken. Zij zien hierin een bevestiging dat het bekostigingsmodel voor de hogescholen en universiteiten gebreken kent. Zij wensen de Minister enkele nadere vragen te stellen.

De leden van de D66-fractie lezen in de Kamerbrief dat in 2001 besloten is om het component onderzoeksbekostiging niet afhankelijk te maken van de ontwikkeling van de studentenaantallen. De verhouding onderwijs en onderzoek zijn toen vastgesteld op basis van een tijdschriftonderzoek uit 1984. Deze leden vragen de Minister wat de conclusie van het tijdschrift was en of het aantal publicaties wel een goede graadmeter is van het onderzoek dat plaatsvindt op een universiteit.

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat in enkele Europese landen overheden een bekostigingssystematiek hanteren dat als het «capaciteitsmodel» geduid kan worden. Hogescholen en universiteiten krijgen zodoende een vast budget per student. Deze leden vragen de Minister of het capaciteitsmodel in het verleden in Nederland overwogen is. Is bekend welke landen voor het model gekozen hebben en wat zijn de voor- en nadelen van het capaciteitsmodel, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie constateren dat er grote verschillen zitten in de vaste voet – de «opslag in procenten» – tussen de universiteiten. De leden vragen of de Minister kan toelichten wanneer de opslag is vastgesteld, wat de ratio achter de vaste voet is en wat de verschillen tussen de universiteiten verklaart.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de reactie op het verzoek van de commissie over het bericht in het Digitaal Universiteitsblad van de Universiteit van Utrecht, «Rekenkamer: geld voor universiteiten berekend met 37 jaar oude data». Zij vinden het erg vreemd dat de huidige bekostiging nog steeds is gebaseerd op data die 37 jaar oud is en hebben hier nog enkele vragen en opmerkingen over.

De leden van de SP-fractie merken op dat de Minister in haar brief meldt dat er onder universiteiten geen draagvlak zou zijn voor het herhalen van het tijdschrijfonderzoek of uitvoeren van een onderzoek naar de wenselijke verwevenheid van onderwijs en onderzoek. De leden zijn benieuwd waarom universiteiten dit niet willen. Hoe zit het met het draagvlak onder het personeel? Het personeel is immers de groep die de nadelen ondervindt van deze verouderde data.

De leden van de SP-fractie merken op dat het feit dat de bekostiging van universiteiten is gebaseerd op 37 jaar oude data bij de leden de vraag doet rijzen welke andere berekeningen op verouderde data zijn gebaseerd. Daarom vragen de leden of de Minister bereid is om berekeningen, schattingen en ramingen die relevant zijn in het hoger onderwijs onder de loep te nemen en indien nodig te actualiseren.

De leden van de SP-fractie merken op dat opleidingen alleen worden gefinancierd voor de nominale studieduur van een ingeschreven student. De leden zien hierin een prikkel om studenten zo snel mogelijk aan een diploma te helpen, en vragen of de Minister het hiermee eens is. Een andere perverse prikkel is het aannemen van zoveel mogelijk studenten, om zo een groter deel van de bekostigingstaart te ontvangen. De leden vragen nogmaals of de Minister dit ook ziet en wat zij hieraan gaat doen.

II Reactie van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ik dank de leden van uw Kamer voor hun vragen en opmerkingen, waar ik hieronder op in ga.

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister niet juist ook zelf de meest recente, objectief vastgestelde daadwerkelijke verhouding in tijdsbesteding tussen onderwijs en onderzoek wil kennen. Wat is de reden dat er geen draagvlak is bij de universiteiten, zo vragen de leden.

Een goede raming is niet alleen gebaseerd op actuele informatie, maar kent ook een periodieke toetsing van de aannames die daaraan ten grondslag liggen. Daarom ben ik blij met het onderzoek van PwC Strategy& dat ik in februari 2021 aan uw Kamer heb gestuurd. Het kan gebruikt worden voor een herijking van het macrobudget voor het mbo, hbo en wo. Het is tegelijkertijd ook al enkele jaren mijn streven om de grondslagen van de verdeling van het macrobudget over de hogescholen en universiteiten te toetsen. Zowel de Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (ACBHOO, ook wel «Commissie Van Rijn») als PwC Strategy& konden door het ontbreken van de gewenste gedetailleerde informatie bij de instellingen niet slagen in deze opzet. Helaas heb ik moeten constateren dat de hogescholen en universiteiten het gewenste inzicht over de werkelijke kosten van hun onderwijs en onderzoek nog niet hebben kunnen bieden.

Om een onderzoek te doen naar de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek is de medewerking van deze instellingen nodig. Een dergelijk onderzoek was in het verleden gebaseerd op een respons van ruim 60 procent van het wetenschappelijk personeel. Zonder draagvlak bij de universiteiten en toegang tot contactgegevens van het personeel zou dat onmogelijk zijn.

Universiteiten van Nederland (UNL, voorheen: VSNU) heeft aangegeven dat het draagvlak bij de universiteiten eerder ontbrak, vanwege het «klimaat» waarin dit onderzoek zou moeten plaatsvinden: «Dit soort onderzoek treedt in de persoonlijke sfeer van medewerkers en dan is belangrijk in wat voor «klimaat» het plaatsvindt, laat vereniging UNL in een reactie weten.»¹

Inmiddels is mijn indruk dat de universiteiten bereid zijn om over een nieuw onderzoek te spreken.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie vragen de Minister wat de conclusie van het tijdschrift was en of het aantal publicaties wel een goede graadmeter is van het onderzoek dat plaatsvindt op een universiteit.

De conclusie van het onderzoek naar de tijdsbesteding van wetenschappelijk personeel aan Nederlandse universiteiten aan de hand van tijdschrijfonderzoek, was dat de tijdsbesteding aan onderwijs-gerelateerde taken 34,9% bedroeg. Het aantal publicaties is een veelgebruikte graadmeter voor onderzoek aan universiteiten, maar speelt geen enkele rol in de besluitvorming over de hoogte van het macrobudget of de verdeling daarvan via de bekostiging. Met initiatieven als «Erkennen en Waarderen» wordt juist geprobeerd te voorkomen dat een te groot belang gehecht wordt aan dit soort indicatoren.

De leden van de D66-fractie vragen de Minister of het capaciteitsmodel in het verleden in Nederland overwogen is. Is bekend welke landen voor het model gekozen hebben en wat zijn de voor- en nadelen van het capaciteitsmodel, zo vragen de leden.

Ik beschik niet over een uitputtend overzicht van landen die werken met capaciteitsbekostiging. De term capaciteitsbekostiging wordt verschillend geïnterpreteerd en bekostigingssystemen worden verschillend vormgegeven. In de Nederlandse context is capaciteitsbekostiging (o.a. door de Commissie Veerman en de Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek) gedefinieerd als een vorm van financiering waarbij het aantal publiek bekostigde studieplaatsen of diploma's wordt gereguleerd, bijvoorbeeld om deze zo goed mogelijk aan te laten sluiten op wat de arbeidsmarkt nodig heeft. In Duitsland is voor een andere vorm van capaciteitsbekostiging gekozen. De financiële middelen die een instelling ontvangt zijn in hoge mate vooraf vastgesteld en zijn bepalend voor de capaciteit die zij moeten aanbieden. Daar geldt echter dat er geen capaciteitsberekening gemaakt mag worden op basis van de eisen van de arbeidsmarkt. Als gevolg van het vastzetten van de capaciteit vindt in Duitsland meer selectie aan de poort plaats. Hoewel de capaciteitsbekostiging zorgt voor een stabiele en voorspelbare bekostiging voor instellingen heeft het vergeleken met het Nederlandse model een beperkend effect op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Ik ben daar geen voorstander van.

In het Nederlandse bekostigingsmodel wordt bovendien gewerkt met vaste bedragen per instelling (vaste voet) en bedragen per inschrijving. Ook dit leidt tot een stabiele en voorspelbare bekostiging.

¹ OCW gebruikt inderdaad 37 jaar oude data voor budget universiteiten (observantonline.nl)

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister kan toelichten wanneer de opslag is vastgesteld, wat de ratio achter de vaste voet is en wat de verschillen tussen de universiteiten verklaart.

De rijksbijdrage kent zowel in het onderwijsdeel (onderwijsopslag in percentages) als in het onderzoekdeel (voorziening onderzoek in percentages) een vaste voet. Met deze vaste voet houdt de rijksbijdrage rekening met vaste kosten van instellingen, zoals voor personeel, onderhoud van onderzoekinfrastructuur, onderwijsfaciliteiten en huisvesting. De vaste voet draagt bij aan een stabiele en voorspelbare onderwijsbekostiging voor instellingen.

Hoewel de hoogte van de vaste voet bij iedere Rijksbijdragebrief opnieuw wordt vastgesteld is de grondslag hiervoor reeds in de jaren 70 bepaald. Aan iedere volgende wijziging van de vaste voet hebben separate beslissingen en afwegingen ten grondslag gelegen. De verschillen tussen universiteiten zijn zodoende gebaseerd op in het verleden gemaakte keuzes over hoe de kosten te relateren zijn aan de activiteiten van instellingen. Voorbeelden hiervan zijn een verhoging van de vaste voet van TU Delft in 1991 in verband met de aanwezigheid van een kernreactor en sectorplanmiddelen die structureel zijn opgenomen in de vaste voet van aan het betreffende sectorplan deelnemende universiteiten. In een rapport van CHEPS uit 2003 worden deze wijzigingen in de bekostiging van het universitaire onderwijs en onderzoek en de argumenten die daaraan ten grondslag liggen uitvoerig beschreven². Dit rapport geeft daarmee ook gedeeltelijk inzicht in de historische gronden in de bekostiging en daarmee inzicht in de verschillen tussen universiteiten.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen hoe het zit met het draagvlak onder het personeel.

Ik heb geen zicht op het draagvlak onder het personeel voor een tijdschrijfonderzoek.

Daarnaast vragen de leden of de Minister bereid is om berekeningen, schattingen en ramingen die relevant zijn in het hoger onderwijs onder de loep te nemen en indien nodig te actualiseren.

De belangrijkste raming voor het bepalen van het macrobudget in het hoger onderwijs, is de referentieraming (de raming van het aantal studenten). Deze wordt ieder jaar geactualiseerd en daarbij wordt ruimschoots aandacht besteed aan de doorstroom van leerlingen en studenten van het primair onderwijs tot en met het hoger onderwijs.

De leden van de SP-fractie merken op dat opleidingen alleen worden gefinancierd voor de nominale studieduur van een ingeschreven student. De leden van de SP-fractie zien een prikkel om studenten zo snel mogelijk aan een diploma te helpen, en vragen of de Minister het hiermee eens is. Een andere «perverse prikkel», zo stellen de leden van de SP-fractie, is het aannemen van zoveel mogelijk studenten, om zo een groter deel van de bekostigingstaart te ontvangen, de leden vragen of de Minister dit ook ziet en wat zij hieraan gaat doen.

Binnen het hoger onderwijs ontvangen instellingen bekostiging om hun wettelijke taak uit te voeren. Het totale budget dat hiervoor beschikbaar is (het macrobudget) wordt bepaald aan de hand van het aantal totaal studenten dat zich heeft ingeschreven in het hoger onderwijs en de

² De bekostiging van het Nederlandse universitaire onderwijs en onderzoek in Nederland: modellen, thema's en trends. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), 2003.

onderwijsbijdrage per student in de begroting. De studieduur van studenten doet hierbij niet ter zake. In het macrobudget voor hoger onderwijs is rekening gehouden met het verzorgen van onderwijs aan alle studenten.

Het macrobudget wordt via het bekostigingsmodel over de instellingen verdeeld. De verdeling van de variabele, studentgebonden onderwijsfinanciering is, zoals de leden van de SP-fractie opmerken, onder andere gebaseerd op inschrijvingen van studenten in de nominale studieduur en op behaalde graden. In het advies «Wissels om» van de Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek, onder voorzitterschap van de heer Van Rijn, is aangegeven dat het bekostigen op basis van de nominale studieduur leidt tot financiële druk voor instellingen met relatief veel externe switch. Het advies van de commissie hierover heb ik gevolgd en vanaf 2022 compenseer ik deze instellingen in de bekostiging door in totaal € 180 miljoen her te verdelen op basis van externe switch. Met het oog op het terugdringen van de concurrentie tussen instellingen om een zo groot mogelijk aantal studenten, heb ik conform het advies van de commissie de verhouding tussen de vaste en de variabele bekostiging aangepast ten gunste van de vaste bekostiging. In het hbo heb ik conform het advies van de commissie € 272 miljoen van variabele naar vaste bekostiging verschoven. In het wo heb ik vanaf 2020 € 324 miljoen van de variabele, studentgebonden onderwijsfinanciering naar de vaste onderwijsfinanciering verschoven. Als gevolg van deze aanpassingen is de variabele bekostiging per student in het wo met bijna 20% gedaald, in het hbo met 10%. Deze wijziging zorgt voor meer stabiliteit in de bekostiging en in die zin voor meer zekerheid bij instellingen. Tot slot heb ik de optimale verhouding tussen vaste en variabele bekostiging laten onderzoeken door Berenschot. Hierover heb ik uw Kamer geïnformeerd met mijn brief van 5 maart 2021.³

³ Kamerstukken 31 288 en 31 524, nr. 903