Berenschot



RAPPORT

Evaluatieonderzoek financieringswijze ambtsopleidingen

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

19 mei 2022

RAPPORT

Evaluatieonderzoek financieringswijze ambtsopleidingen

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Roeleke Vunderink
Anke van Rossum
Leonore Das
Johanna van de Hoef

19 mei 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4
1.1 Ambtsopleidingen 4
1.2 Aanleiding voor de gestelde vraag 4
1.3 Leeswijzer van dit rapport 5

2. Onderzoeksaanpak 6
2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen 6
2.2 Evaluatiekader 6
2.3 Onderzoeksopzet 7
2.4 Methodische verantwoording 8

3. Achtergrond van de financieringswijze en situatieschets 9
3.1 Verandering financieringswijze 9
3.2 Systematiek van de afspraken na de wijziging 11

4. Uitkomsten onderzoek 12
4.1 Afspraken financieringswijze 2016 en uitvoering tot en met heden 12
4.2 Motie Van der Molen-Tielen 20
4.3 Verwachtingen in 2016 en naar de toekomst 23
4.4 Beantwoording onderzoeksvragen 26

5. Conclusies en aanbevelingen 29
5.1 Conclusies 29
5.2 Aanbevelingen 32

Bijlagen 34
Lijst met geïnterviewde functionarissen 35
Overzicht bestudeerde documentatie 36
Lijst met afkortingen 37

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Ambtsopleidingen

Om te kunnen werken als voorganger binnen een religieuze organisatie of als geestelijk verzorger is in de regel een ambtsopleiding nodig. Elke denominatie stelt daarvoor andere eisen. Traditionele kerken en het Humanistisch Verbond vergen veelal een driejarige masteropleiding waarbinnen de ambtsopleiding volledig is geïntegreerd. Andere gemeenschappen vragen een eenjarige masteropleiding (bijvoorbeeld Geestelijke Verzorging) met een eenjarige post-master ambtsroute. Weer andere denominaties bieden een niet geaccrediteerde opleiding die op bachelor- of masterniveau is gepositioneerd. Voor sommige opleidingen is tevens bepaald dat een plaatsing al gegarandeerd is.

Religieuze stromingen kunnen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een bijdrage krijgen voor het vormgeven van hun ambtsopleiding. Traditioneel werd de financiering bij rijksuniversiteiten vormgegeven langs de lijn van de duplex ordo, waarbij ‘neutrale’ vakken werden verzorgd door de faculteit en traditie-specifieke vakken door aan die faculteit verbonden ‘kerkelijke hoogleraren’ waarvoor separate bekostiging werd gegeven. Daarnaast bestonden er levensbeschouwelijke instellingen met een simplex ordo, waarbij vanuit een integraal concept de meer generieke en de meer traditie-specifieke vakken bij elkaar werden gehouden. De additionele bekostiging van ambtsopleidingen maakte het vooral voor kleinere denominaties en voor nieuwere ambtsopleidingen mogelijk in het financieringsstelsel een plaats te krijgen.

1.2 Aanleiding voor de gestelde vraag

In 2016 is de financieringswijze van ambtsopleidingen gewijzigd. Omdat de meeste ambtsopleidingen zijn verbonden aan de Vrije Universiteit in Amsterdam (VU) is de financiering vanaf dat moment als lumpsum aan de VU uitgekeerd en niet langer aan de individuele seminaria. De financieringswijze en de financiering van de ambtsopleidingen verbonden aan de Universiteit van Utrecht en de Protestantse Theologische Universiteit, bleef ongewijzigd. In de regeling is opgenomen dat na vijf jaar een evaluatie zou plaatsvinden, dit onderzoek is daarvan het resultaat.

De aanleiding voor de vraag in dit onderzoek is ten eerste dat bij de gemaakte afspraken over de wijziging van de financiering in 2016 is afgesproken na vijf jaar een evaluatie uit te voeren. Daarbij komt dat in 2019 de motie Van der Molen-Tielen door de Tweede Kamer is aangenomen. Kort gezegd houdt deze motie in dat seminaria zich kunnen verbinden aan een andere onderwijsinstelling dan de VU, met medeneming van de financiering die vervolgens op de rijksbijdrage van de VU wordt gekort. De effecten van deze motie op de doelen en afspraken gemaakt in 2016, zijn eveneens een aanleiding voor de gestelde onderzoeksvraag.

1.3 Leeswijzer van dit rapport

In hoofdstuk 2 is de opzet van dit onderzoek geschetst en daarin de doorlopen stappen. Hoofdstuk 3 bevat de achtergrond van de financieringswijze en een situatieschets.

In hoofdstuk 4 schetsen wij onze bevindingen op drie thema's:

- Een evaluatie van de afspraken in 2016 (paragraaf 4.1);
- Het effect van de uitvoering van de motie Van der Molen-Tielen (paragraaf 4.2);
- Het beeld van een duurzame financiële en juridische constructie (paragraaf 4.3).

In paragraaf 4.4 beantwoorden wij de vijf onderzoeksvragen.

Hoofdstuk 5 bevat onze conclusies en aanbevelingen. In de bijlagen is de (geanonimiseerde) lijst met geïnterviewden opgenomen, een overzicht van bestudeerde documenten en een lijst met afkortingen.

Graag danken wij alle geïnterviewden voor de bereidwillige wijze waarop zij aan dit onderzoek hebben deelgenomen, de door hen beschikbaar gestelde tijd en de open en informatieve houding in de gesprekken. Tevens willen wij hen danken voor de tijd die zij hebben genomen om het conceptrapport te lezen en te voorzien van commentaar in de wederhoorronde.

HOOFDSTUK 2

Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk beschrijven we het doel van dit evaluatie-onderzoek en zetten we de onderzoeksvragen uiteen. Daarnaast geven we een beknopte toelichting op onze onderzoeksopzet en de methodische verantwoording.

2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

De uitgevoerde evaluatie richt zich in het bijzonder op de effecten van de wijziging van de financieringswijze van de ambtsopleidingen sinds 2016. Het onderzoek heeft drie doelen:

- *Terugkijken en evalueren* of met de in 2016 gemaakte afspraken over de financieringswijze van ambtsopleidingen de beoogde doelen zijn behaald (en waarom wel/niet);
- *In beeld brengen* van de effecten van ingevoerde motie Van der Molen-Tielen;
- *Vooruitkijken* hoe de principes van de afspraken in 2016 geborgd kunnen worden in een duurzame constructie, gegeven het huidige financiële kader en de uitvoering van de motie Van der Molen-Tielen.

De evaluatie dient, in lijn met de hiervoor gegeven doelstellingen, antwoord te geven op een vijftal onderzoeksvragen, die door de opdrachtgever zijn geformuleerd:

1. In hoeverre zijn de doelen en afspraken uit 2016, verbonden aan de vernieuwde financieringswijze van de ambtsopleidingen, behaald?
2. Welke factoren zijn hierin bevorderend en welke factoren zijn hierin belemmerend?
3. In hoeverre is draagvlak bij alle betrokken actoren voor de in 2016 gestelde doelen en gemaakte afspraken?
4. Wat is het effect van de uitvoering van de motie Van der Molen-Tielen bij bovengenoemde onderzoeksvragen?
5. Op welke manier kunnen de principes van de doelen en afspraken verbonden aan de nieuwe financieringswijze in 2016 geborgd blijven en met de VU geregeld worden in een duurzame constructie, gegeven het huidige financiële kader en uitvoering van de motie Van der Molen-Tielen?

Dit evaluatieonderzoek richt zich dus op de financieringswijze van ambtsopleidingen, zoals deze in 2016 per regeling is vastgelegd. Het is, omdat de meeste ambtsopleidingen aan de VU zijn verbonden, onvermijdelijk dat ook de gemaakte afspraken tussen de VU en de ambtsopleidingen aan de orde komen. Daarmee zou het beeld kunnen ontstaan dat deze evaluatie voor een groot deel de VU betreft. In de reactie van de minister van OCW in de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op 16 maart 2017 is aangegeven dat de kaders tussen de VU en de denominaties afspraken zijn tussen private partijen.[1] Wij volgen deze lijn en beperken ons tot het opnemen van die zaken die relevant zijn voor deze evaluatie.

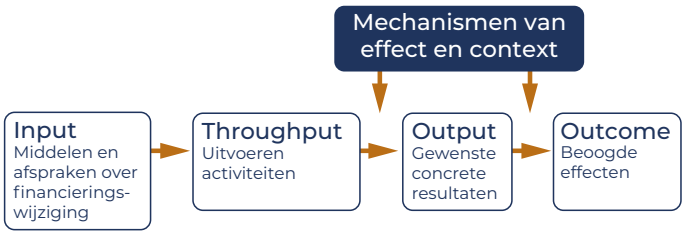
2.2 Evaluatiekader

Om tot de hiervoor benodigde inzichten omtrent de onderzoeksvragen te komen, is een helder evaluatiekader van belang. Voor dit evaluatieonderzoek hebben we de uitgangspunten van de realistische evaluatiebenadering toegepast.[2] De evaluatie is gericht op het blootleggen van de zogenaamde mechanismen, waarvan wordt verondersteld dat ze tot de gewenste effecten leiden. In deze realistische evaluatie kijken we naar de wegen waarlangs men denkt dat de beoogde doelstellingen, die horen bij de wijziging van de financieringswijze voor ambtsopleidingen, zijn bereikt.

Hierbij is van belang dat mechanismen mogelijk niet in iedere context tot stand komen of hetzelfde werken. Afhankelijk van de context waarin een interventie wordt ingezet, kan deze verschillende effecten of uitkomsten hebben. Daarom wordt in deze realistische evaluatiebenadering ook specifiek gekeken naar de context, of de in die context verwachte mechanismen zich daadwerkelijk voordoen, waarom wel of niet, en welke verbeteringen mogelijk zijn.

1 Verslag van een schriftelijk overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 288, nr. 581.
2 De realistische evaluatiemethode werd ontwikkeld door Pawson & Tilley (1997). De methode richt zich op de vraag 'wat werkt voor wie in welke omstandigheden' en vormt daarom de standaard in beleidsonderzoek dat rekening dient te houden met verschillende lokale contexten.

In het evaluatiekader maken we onderscheid tussen input (middelen), throughput (activiteiten), output (resultaten), outcome (effecten) en mechanismen van effect en context (bevorderende en belemmerende factoren). In figuur 1 is de evaluatiemethodiek schematisch weergegeven.



Figuur 1. **Schematische weergave evaluatiemethodiek.**

2.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat uit vier fasen, zoals schematisch weergegeven in figuur 2.



Figuur 2. **Schematische weergave onderzoeksopzet.**

De *eerste fase* van het onderzoek had als doel om overzicht te creëren en een voortvarende start te maken. In deze fase hebben we de onderzoeksopzet met de opdrachtgever afgestemd, werkafspraken gemaakt, interviewpartners vastgesteld en documenten opgevraagd.

In de *tweede fase* hebben we de benodigde informatie voor ons onderzoek opgehaald aan de hand van verschillende onderzoeksmethodieken. We hebben allereerst, op basis van de beschikbaar gestelde documenten, een documentstudie gedaan. Dit betrof zowel financiële als inhoudelijke documenten. Denk daarbij aan relevante kamerbrieven, briefwisselingen tussen OCW en diverse betrokkenen, de motie Van der Molen-Tielen en een overzicht van Rijksbijdragen voor ambtsopleidingen.

Naast de documentstudie hebben we interviews gehouden. We hebben in eerste instantie gesproken met betrokkenen vanuit OCW, de VU, aan de VU verbonden seminaria, en in een tweede ronde met de instellingen en daaraan verbonden seminaria, waarvoor in 2016 een maatwerkoplossing is gevonden. In totaal hebben we met veertig personen gesproken. Voor een volledige lijst geïnterviewden, verwijzen we naar bijlage 1.

Gedurende de interviews zijn, door zowel financieel experts als andere betrokkenen, aanvullende documenten ter beschikking gesteld. Deze documenten hebben wij in ons onderzoek betrokken. Voor een volledige lijst van bestudeerde documentatie verwijzen we naar bijlage 2.

Alle geïnterviewden hebben voorafgaand aan het interview een gespreksmemo ontvangen, waarin het doel en de gespreks-onderwerpen stonden beschreven. Alle gesprekken zijn digitaal gevoerd via Teams en met twee onderzoekers. Dit laatste is een waarborg voor een geobjectiveerde blik en het optimaal achterhalen van benodigde informatie. Tevens was een derde onderzoeker aanwezig, verantwoordelijk voor een goede verslaglegging.

Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt. De gespreks-verslagen zijn gemaakt voor eigen gebruik en niet voorgelegd aan de geïnterviewden.

In de *derde fase* hebben we onze resultaten geanalyseerd met behulp van ons evaluatiekader. Voor deze analyse hebben we de documenten en de gespreksverslagen systematisch geanalyseerd en vervolgens de onderzoeksvragen beantwoord. Onze voorlopige resultaten hebben we beschreven in een eerste conceptrapportage.

In deze fase zijn de voorlopige resultaten gevalideerd via een schriftelijke hoor- en wederhoorronde. Alle geïnterviewden hebben het conceptrapport voorgelegd gekregen (met uitzondering van hoofdstuk 5, de conclusies en aanbevelingen), en zijn in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke reactie te geven. Zij konden onjuistheden aangeven en een nadere zienswijze naar voren brengen. Van vrijwel alle geïnterviewde partijen hebben wij reacties ontvangen. De reacties betroffen feitelijke onjuistheden, die in deze versie van het rapport zijn aangepast. Daarnaast is in een aantal reacties een nadere zienswijze naar voren gebracht. Deze zienswijzen zijn verwerkt voor zover dat een fundamenteel aspect betrof dat nog ontbrak in (de balans van) de bevindingen. Alle partijen waarvan we een reactie ontvingen hebben van ons een bericht gekregen waarin we hebben toegelicht hoe we hun reactie hebben verwerkt.

In de *laatste fase* hebben we alle resultaten, inclusief reacties uit de validatiefase, verwerkt in een eindrapportage. Deze rapportage is besproken met de opdrachtgever en daarna definitief gemaakt.

2.4 Methodische verantwoording

Onze resultaten over de effecten van de financieringswijze van ambtsopleidingen brengen wij in beeld op basis van een documentstudie, van inhoudelijke en financiële documenten, en interviews met alle betrokkenen. Door deze verschillende vormen van informatieverzameling bestaan onze resultaten uit een combinatie van feiten en beelden.

Onder *feiten* verstaan wij gebeurtenissen in het verleden, data uit objectieve bronnen, vastgestelde (samenwerkings) overeenkomsten en andere reeds vastgestelde documenten.

Onder *beelden* verstaan wij de perspectieven, gedachten en meningen van de geïnterviewden. Met andere woorden: de beelden die leven over de financieringswijze sinds 2016 en de werking daarvan in de praktijk. In het rapport geven wij aan of het beeld van alle respondenten afkomstig is, of van een deel van de respondenten.

Tot slot zijn in dit onderzoek enkele financiële analyses uitgevoerd. De financiële gegevens die in het rapport worden genoemd, zijn onderbouwd met uitgebreide berekeningen. Voor de leesbaarheid van het rapport zijn deze uitgebreide berekeningen niet opgenomen.

HOOFDSTUK 3

Achtergrond van de financieringswijze en situatieschets

In dit hoofdstuk komt in paragraaf 3.1 de context en het ontstaan van ambtsopleidingen en de wijziging van de financiering van ambtsopleidingen aan de orde. Deze paragraaf geeft daarmee een begrip van het grotere geheel en de aanloop naar de gemaakte afspraken over de wijze van financiering van ambtsopleidingen in 2016. In paragraaf 3.2 beschrijven we de systematiek van de financieringsafspraken na de wijziging.

3.1 Verandering financieringswijze

Voor een goed begrip van de aanleiding en de gemaakte afspraken over de financieringswijze van ambtsopleidingen, schetsen wij hieronder de context en het ontstaan van theologische opleidingen en ambtsopleidingen.

Theologische opleidingen aan universiteiten

In Nederland vindt bij een aantal algemene universiteiten onderwijs en onderzoek plaats in de theologie en religiewetenschappen, zowel bij openbare als bijzondere universiteiten.[3] De laatste jaren zijn bij de meeste algemene universiteiten theologische faculteiten opgeheven of is de opleiding theologie geïntegreerd in een andere faculteit. In een enkele situatie bleef een opleiding religiewetenschappen bestaan.[4] Op enkele universiteiten na werden faculteiten theologie en/of religiewetenschappen onderdeel van een Faculteit Geesteswetenschappen. Er zijn nog vier universiteiten met een aparte faculteit Theologie, vaak in combinatie met Filosofie en/of Religiewetenschappen.[5]

Daarnaast zijn er levensbeschouwelijke universiteiten, die in 2010 in de wet zijn opgenomen en daarmee als bekostigd zijn aangemerkt.[6] Levensbeschouwelijke universiteiten zijn gericht op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs voor een levensbeschouwelijk ambt of beroep. Zij verrichten wetenschappelijk onderzoek op levensbeschouwelijk terrein, voorzien in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker en dragen kennis over ten behoeve van de maatschappij.[7] De levensbeschouwelijke universiteiten zijn betrokken bij een kerkgenootschap.

Ambtsopleidingen

Van oudsher kunnen religieuze stromingen in Nederland van het ministerie van OCW een bijdrage krijgen voor het vormgeven van hun ambtsopleiding. Met deze financiële voorziening kunnen zij onderwijs en onderzoek verzorgen met het oog op het opleiden van ambtsvoorgangers. Voorheen ontvingen elf denominaties een individuele bijdrage voor de financiering van hun ambtsopleiding. Zeven religieuze denominaties kregen deze bijdrage omdat ze limitatief in de wet werden genoemd.[8] Sinds 2010 is de wet gewijzigd en konden ook andere denominaties een bijdrage aanvragen, indien ze aan negen criteria voldeden. Dit hebben vier denominaties met succes gedaan.[9] Zo ontstonden meerdere individuele financiële afspraken voor de financiering van ambtsopleidingen, wat vooral veroorzaakt werd door de verschillende startmomenten van de financiering in verschillende jaren en onder verschillende bewindspersonen.

3 Bijzondere universiteiten zijn de Vrije Universiteit, de Radboud Universiteit Nijmegen en Tilburg University.
4 KNAW (2015). Klaar om te wenden .. De academische bestudering van religie in Nederland: een verkenning. Amsterdam, KNAW, p. 35.
5 De Radboud Universiteit heeft een faculteit Filosofie, Theologie en Religiewetenschappen. Tilburg University heeft (in Utrecht) een aparte faculteit Katholieke Theologie. De Rijksuniversiteit Groningen heeft een faculteit Godgeleerdheid en Godsdienstwetenschap en bij de Vrije Universiteit is er een faculteit Religie en Theologie.
6 Dit zijn de Protestantse Theologische Universiteit (PThU), de Theologische Universiteit Kampen, de Theologische Universiteit Apeldoorn en de Universiteit voor Humanistiek.
7 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), art.1.3 lid 2.
8 De seminaria van de Algemene Doopsgezinde Sociëteit, de Baptisten Unie Nederland, de Oud-Katholieke Kerk van Nederland, de Remonstrantse Broederschap, het Nederlands Israëlitisch Seminarium, de Bond Vrije Evangelische Gemeenten en de Evangelisch-Lutherse Kerk (in 2004 opgegaan in de Protestantse Kerk in Nederland).
9 De ambtsopleidingen van de Islam, het Boeddhisme, het Hindoeïsme en het Orthodox seminarie.

Verandering financieringswijze ambtsopleidingen

In 2016 lagen er daardoor verschillende, naast elkaar bestaande, financiële regelingen en nieuwe verzoeken voor financiële regelingen bij het ministerie van OCW. De nieuwe verzoeken kwamen van oudere, langer bestaande seminaria en van jongere seminaria, zoals één van een jong kerkgenootschap, opgericht in 2004. Deze verschillende wijzen van financiering kenden enkele belangrijke tekortkomingen, zo schrijft de minister in een brief naar de Tweede Kamer:

'Zo is er een ongelijkheid tussen beide groepen seminaria, zorgen de aanvragen en verlengingsaanvragen voor administratieve lasten en onzekerheid over continuering van de financiering, kan de individuele bijdrage leiden tot versnippering in plaats van synergie en is de seminariebijdrage onvoldoende flexibel. Bij ongewijzigd beleid kan tevens de situatie ontstaan dat de kosten voor de ambtsopleidingen steeds verder toenemen'.[10]

De toenmalige minister van OCW legt in dezelfde brief uit dat over een wijziging van de financieringswijze is gesproken met alle betrokkenen. De achtergrond van de wijziging staat hierboven beschreven in . In de brief schrijft de minister:

'Deze gesprekken hebben duidelijkheid gegeven over de mogelijkheid om de financiering van de ambtsopleidingen te moderniseren op een wijze die bovenstaande tekortkomingen wegneemt en die recht doet aan de unieke identiteit en autonomie van elk seminarie'.[11]

Daarom informeert de minister de Tweede Kamer over het feit dat zij de financieringswijze zal wijzigen. Deze wijzigt door alle (lopende) regelingen te stoppen en te vervangen door één lumpsumregeling bij de VU. Dit lumpsumbedrag is sinds 2016 gebaseerd op de individuele bijdragen die de ambtsopleidingen onder de voorgaande regeling ontvingen en wordt jaarlijks, indien van toepassing, aangepast aan loon- en prijsbijstelling. Dit is wel op voorwaarde dat de VU zorgt voor een dekkend aanbod aan ambtsopleidingen voor alle seminaria die een verzoek voor een financiële regeling hebben liggen.[12] Voor twee seminaria gold op dat moment dat zij nog geen financiering ontvingen; deze financiering werd geacht inbegrepen te zijn in de aan de VU uit te keren lumpsum.

Verder werd bepaald dat seminaria, mochten zij de VU verlaten, geen recht hebben op medeneming van het bedrag dat zij voor de ingang van de regeling ontvingen. Voor de drie ambtsopleidingen verbonden aan de Universiteit Utrecht (UU) en de Protestantse Theologische Universiteit (PThU) werd een maatwerkoplossing gevonden, die inhoudt dat er niets wijzigt.

In 2017 ging de nieuwe regeling in. De nieuwe regeling was aanleiding voor (nieuwe) basisafspraken tussen de VU en de aangesloten ambtsopleidingen. Voor de ambtsopleidingen verbonden aan andere universiteiten gold dat zij, al dan niet later in het proces, ook betrokken waren bij de totstandkoming van de nieuwe regeling. De minister heeft op basis van vragen vanuit de Tweede Kamer in de Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, aangegeven dat de betrokken denominaties allen hebben ingestemd met de brief van de minister van 16 december 2016.

In juli 2019 verzochten de Tweede Kamerleden Van der Molen en Tielen via een motie om ambtsopleidingen verbonden aan de VU die willen overstappen naar een andere universiteit, de oorspronkelijke financiering uit 2016 structureel mee te geven en de uitkering van de lumpsum aan de VU daarop aan te passen. De Tweede Kamer stemde in met de motie. De minister informeerde de Tweede Kamer op 6 december 2019 per brief dat zij de motie zal uitvoeren in overleg met betrokken organisaties. In deze brief benoemt de minister dat de motie in strijd is met de afspraken – en daarmee de beoogde doelen – zoals deze in 2016 zijn gemaakt.[13] De afspraken uit 2016 worden in dit onderzoek geëvalueerd, en gelet op het voornoemde effect van de motie – het meenemen van financiering bij vertrek – wordt de werking van de motie in deze evaluatie meegenomen, zo geeft de minister aan.

In april 2020 maakte het Orthodox seminarie in een brief aan het ministerie van OCW kenbaar dat het – met medeneming van financiering, zoals mogelijk gemaakt door de motie Van der Molen-Tielen – wil verhuizen van de VU naar de Radboud Universiteit.[14] In mei 2021 bevestigde het Orthodox seminarie schriftelijk dat zij per 1 juli 2021 zal verhuizen van de VU naar de Radboud Universiteit. Zoals mogelijk gemaakt door de motie nemen zij de bijzondere voorziening voor hun ambtsopleiding mee. Het gevolg is dat de oorspronkelijke financiering uit 2016 van € 260.000,- exclusief indexatie, structureel wordt

10 Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 16 december 2016, 31 288, nr. 566.

11 Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 16 december 2016, 31 288, nr. 566.

12 Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 16 december 2016, 31 288, nr. 566.

13 Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten- Generaal Den Haag, 6 december 2019, 31 288, nr. 798.

14 Brief van Radboud Universiteit en St. Irenaeus aan het ministerie van OCW, betreft Uitvoering motie financiering ambtsopleidingen: Orthodox seminarie, 20 april 2021.

overgeheveld van de VU naar de Radboud universiteit.[15] De minister heeft besloten de VU gedurende twee jaar een compensatie van € 90.000,- uit te keren voor de vaste kosten.[16]

3.2 Systematiek van de afspraken na de wijziging

De rijksbekostiging van het hoger onderwijs bestaat uit een onderwijs- en onderzoeksdeel voor universiteiten, en een ontwerp- en ontwikkelingsdeel voor het hbo. Het onderwijsdeel is deels een studentgebonden financiering, plus een onderwijsopslag in vaste bedragen en een onderwijsopslag in percentages. Over het geheel geldt wettelijk gezien bestedingsvrijheid. De beoogde doelen voor de wijziging van de financiering van ambtsopleidingen in 2016 waren gericht op het opheffen van de nadelen van de individuele afspraken, zekerheid in financiering, bijdragen aan synergie tussen de opleidingen, flexibiliteit en bijdragen aan afstemming en samenwerking.

De financiering van de ambtsopleidingen is voor alle genoemde ambtsopleidingen opgenomen in de onderwijsopslag in bedragen. De grondslag voor deze bedragen is eenmalig vastgesteld en verandert alleen door loon- en prijsindexeringen. De VU ontvangt via de rijksbijdrage deze onderwijsopslag middelen voor het vormgeven van de opleidingen. De VU geeft deze middelen rechtstreeks door aan de faculteit Religie en Theologie. Dat houdt niet alleen in dat de faculteit Religie en Theologie deze ambtsopleidingen verzorgt, maar ook dat de faculteit in samenwerking met de seminaria zorgt voor een dekkend aanbod. Daarbij maakt de faculteit met de verschillende seminaria afspraken over de invulling van het onderwijs en het onderzoek.

In de praktijk betekende dit dat de VU de middelen voor de ambtsopleidingen als onderdeel ontving van de totale rijksbijdrage waarna deze via de interne verdeelsystematiek van de VU werden doorgegeven aan de faculteit . De besteding van de middelen leidt tot een complex stelsel van afspraken van de VU met de verschillende seminaria, omdat de inrichting van voor 2016 vertaald diende te worden naar nieuwe afspraken.

15 Brief aan Radboud Universiteit inzake verhuizing Orthodoxie, 20 mei 2021.
16 Ter tijdelijke dekking van het verschil tussen het bedrag dat het Orthodox seminarie ontving via de interne verdeling van de VU (€170.000) en de oorspronkelijke individuele bijdrage (€260.000).

HOOFDSTUK 4

Uitkomsten onderzoek

In dit hoofdstuk geven we de uitkomsten van het onderzoek weer en beantwoorden we de onderzoeksvragen. Dat doen we als eerste via een beschouwing, in drie paragrafen. In paragraaf 4.1 betreft dit de onderzoeksvragen 1, 2 en 3. Paragraaf 4.2 behandelt onderzoeksvraag 4, betreffende de motie en paragraaf 4.3 de verwachtingen voor de toekomst. In paragraaf 4.4 is de beantwoording van de onderzoeksvragen opgenomen.

Omwille van de leesbaarheid kan op enkele plaatsen informatie terugkomen die ook elders in dit rapport voorkomt.

4.1 Afspraken financieringswijze 2016 en uitvoering tot en met heden

4.1.1 Doel van financieringswijziging in 2016

In de eerder genoemde brief uit 2016 informeert de minister de Tweede Kamer over de wijziging van de financieringswijze van ambtsopleidingen.[17]

Met de wijziging van de financiering beoogde de minister de volgende doelen te behalen (tekst uit deze brief is hier samengevat):

1. Meer flexibiliteit en synergie tussen diverse ambtsopleidingen;
2. Duidelijkheid over duurzame financiering;
3. Bijdrage aan samenwerking en afstemming binnen het theologisch onderwijs in Nederland.

Daarnaast geeft de minister aan dat de toen geldende financieringswijze enkele tekortkomingen kende. Met de wijziging wilde de minister deze voorkomen. Zij noemde de volgende tekortkomingen:

4. Er is sprake van ongelijkheid tussen groepen seminaria;
5. Aanvragen en verlengingsvaanvragen zorgen voor administratieve lasten en onzekerheid over continuering van de financiering;
6. Individuele bijdrage leidt tot versnippering;
7. De seminariebijdrage is onvoldoende flexibel;
8. De kosten voor de ambtsopleidingen nemen bij ongewijzigd beleid steeds verder toe.

4.1.2 Gemaakte afspraken in 2016

Om de genoemde drie doelen te bereiken, is besloten de financiering grotendeels vorm te geven als lumpsumvoorziening (in plaats van individuele seminariebijdragen) voor de ambtsopleidingen die zijn verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU). Verwacht werd dat onder regie van de VU bijgedragen zou worden aan de onderlinge samenhang van de ambtsopleidingen en de inhoudelijke meerwaarde. Bijkomend verondersteld effect van een lumpsumvoorziening was dat, mede vanwege het aanstellingsbeleid door de VU, er de garantie zou zijn van kwaliteitsborging van de ambtsopleidingen, omdat de aan de VU verbonden ambtsopleidingen onder het kwaliteitszorgsysteem van de VU vallen. Voor drie andere ambtsopleidingen, verbonden aan twee universiteiten, werd een maatwerkoplossing gevonden en bleef de financieringswijze en de financiering zelf ongewijzigd.

In de brief aan de Tweede Kamer worden afspraken weergegeven die zijn vastgelegd om de wijziging van de financieringswijze vorm te geven.[18] Hieronder staan de afspraken weergegeven; dit is de letterlijke tekst uit een deel van de brief aan de Tweede Kamer.

1. De VU ontvangt vanaf 2017 structureel een bedrag van circa € 1,7 miljoen euro in de rijksbijdrage. Dit bedrag is gebaseerd op de bijdragen die de seminaria aan de VU momenteel nog individueel krijgen onder de huidige regeling en wordt jaarlijks indien van toepassing aangepast voor loon- en prijsbijstellingen.
2. De VU zet zich samen met de denominaties in voor een dekkend aanbod aan ambtsopleidingen in Nederland, voor bestaande en eventuele nieuwe ambtsopleidingen. De inzet van de lumpsum doet recht aan de bestaande activiteiten van de seminaries verbonden aan de VU en geschiedt in goed overleg tussen de VU en de denominaties. De VU zal hier kaders voor opstellen met de betrokken denominaties.

17 Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 16 december 2016, 31 288, nr. 566.

18 Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 16 december 2016, 31 288, nr. 566.

3. Seminaries behouden eigenaarschap over hun onderwijs en onderzoek. Het staat hen vrij om zich in de toekomst eventueel te verbinden aan een andere onderwijsinstelling dan de VU, maar niet met medeneming van individuele financiering. De wijziging wordt over 5 jaar geëvalueerd.
4. De VU is verantwoordelijk voor de academische kwaliteitswaarborging van de aan haar verbonden ambtsopleidingen en hanteert daarvoor het kwaliteitszorgsysteem dat de VU voor alle opleidingen gebruikt. Waar mogelijk worden ambtstrajecten geïntegreerd in geaccrediteerd WHW-onderwijs.
5. Voor het seminarie van de Oud-Katholieke Kerk geldt dat het verbonden is aan de UU. De ambtsopleiding van de Bond van Vrije Evangelische Gemeenten is verbonden aan de Protestantse Theologische Universiteit; die van de voormalige Evangelisch-Lutherse Kerk is in de opleiding van de PThU opgegaan. De financiering van deze drie ambtsopleidingen blijft ongewijzigd om recht te doen aan hun keuze zich te verbinden met respectievelijk de UU en PThU.
6. De huidige regeling voor individuele seminariumbijdrages, zoals verwoord in de Kamerbrief van 2 juli 2010 (Kamerstuk 31 821, nr. 80), vervalt.

4.1.3 Totstandkoming van de afspraken in 2016

Voor 2016 bestond de wijze van financiering uit verschillende soorten regelingen; dit was de reden waarom het ministerie van OCW opnieuw naar financieringsmogelijkheden wilde kijken. Er werd gezocht naar een toekomstbestendige bekostigingsstructuur. Het voorstel van het ministerie was om alle lopende regelingen om te vormen tot een regeling waarbij de bijdragen voor de ambtsopleidingen die reeds aan de VU waren verbonden, zouden worden omgezet naar één lumpsum ter hoogte van de huidige bekostiging, met als voorwaarde dat de VU samen met de aan haar verbonden seminaria zou zorgen voor een dekkend aanbod. Dat laatste betekende dat de VU vanuit de lumpsum ook de twee seminaria diende te faciliteren die op dat moment nog geen bekostiging ontvingen.[19] Voor de andere seminaria zouden de oorspronkelijke financieringsafspraken vervallen. De VU geeft aan voorstander te zijn geweest van dit voorstel. Volgens de VU paste dit in de filosofie van de universiteit (namelijk om niet één specifieke geloofsrichting aan te bieden maar zich te positioneren als een interreligieuze faculteit). Verder zag de VU meerwaarde vanwege de ondersteuning van ambtsopleidingen bij de uitvoering van hun werkzaamheden en de verbinding met de faculteit op inhoud. Eén van de seminaria geeft hierover aan dat de toevoeging van deze twee seminaria niet zozeer bijdroeg aan het interreligieuze karakter, maar een versterking betrof van de groep christelijke seminaria.

Er zijn, vóór het verschijnen van de brief van de minister aan de Tweede Kamer, twee bijeenkomsten geweest om met vertegenwoordigers van de seminaria, de ambtsopleidingen en de betrokken universiteiten te spreken over de wijze van financiering. De bijeenkomsten hebben plaatsgevonden op 24 juni en 15 september 2016.[20] OCW geeft aan dat alle partijen hiervoor zijn uitgenodigd. Bij in ieder geval de bijeenkomst op 24 juni waren aanwezig: de directeur Hoger Onderwijs, twee ambtenaren van OCW, vertegenwoordigers van alle ambtsopleidingen, de VU, de PThU en de Universiteit van Humanistiek en een vertegenwoordiger van het ministerie van Sociale Zaken en de Dienst Justitiële Zaken.[21] Een aantal ambtsopleidingen geeft in de gehouden interviews aan niet bij deze bijeenkomsten betrokken te zijn geweest. De andere universiteiten dan de VU geven aan pas later van de bijeenkomsten te horen.

Terugkijkend naar de totstandkoming van de afspraken in 2016 constateren we dat hierover bij de seminaria verschillende beelden bestaan. Allereerst loopt uiteen in hoeverre men aangeeft te zijn geïnformeerd over het voornemen tot de wijziging van financiering door het ministerie van OCW. Een aantal seminaria geven aan dat zij niet zijn geïnformeerd, anderen geven aan van wel. Daarnaast lopen de beelden uiteen als het gaat om de verwachtingen die seminaria hadden van de gemaakte afspraken. Enkele seminaria benoemen dat niet is gesproken over de afspraak om alleen zonder medeneming van financiën te kunnen vertrekken. Bij een aantal andere seminaria leefde het gevoel dat er niets zou veranderen, behalve dat de bekostiging structureel zou worden. Voor hen was pas later helder dat de financiële bijdrage niet meer geoormerkt zou zijn. Specifiek voor het Orthodox seminarie gold dat in 2015 financiële afspraken zijn gemaakt met de minister, waarin voor vijf jaar een (geïndexeerde) financiële bijdrage per jaar was afgesproken. Dit seminarie was in de veronderstelling dat de gemaakte afspraken in 2016 geen effect zouden hebben op de eerdere afspraak. In de brief van de minister staat: *'Dit bedrag [de lumpsumvoorziening] is gebaseerd op de bijdragen die de seminaria aan de VU momenteel nog individueel krijgen onder de huidige regeling en wordt jaarlijks indien van toepassing aangepast voor loon- en prijsbijstellingen.'*

19 Dit waren de seminaria van de Hersteld Hervormde Kerk en de Migrantenkerken.

20 Brief van de minister van onderwijs, cultuur en wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 16 december 2016, 31 288, nr. 566.

21 Intern verslag OCW van een van de bijeenkomsten, op 24 juni 2016 (niet vastgesteld en verspreid)

De twee universiteiten en seminaria waarvoor een maatwerkoplossing is getroffen, geven aan dat zij nauwelijks bij de totstandkoming van deze afspraken waren betrokken.

Zij geven aan dat zij niet op de hoogte waren dat er een traject liep om tot een nieuwe wijze van financiering te komen. Eén van de universiteiten geeft aan dat zij op den duur hoorde over dit traject, waarna contact is gezocht met het ministerie van OCW. De twee bijeenkomsten stonden toen al gepland, waarvoor ook deze universiteit vervolgens is uitgenodigd. De twee universiteiten gaven aan dat de aan hen verbonden seminaria geen wens hadden om naar de VU over te stappen. De seminaria bij deze universiteiten waren op dat moment tevreden over hun positie bij en niet enthousiast over een lumpsumvoorziening die zou gelden voor alle seminaria. Voor beide universiteiten en de drie seminaria is een maatwerkoplossing gevonden, die inhield dat de bestaande situatie gehandhaafd bleef.

OCW heeft op 21 december 2016 alle seminaria en de VU afzonderlijk een brief gezonden met daarin de doelen en gemaakte afspraken over de nieuwe financieringswijze. De formulering van de afspraken is vrijwel identiek aan de inhoud van de brief die aan de Tweede Kamer is gezonden op 16 december 2016. Er lijkt naast het versturen van deze brieven verder geen contact te zijn geweest tussen OCW en de seminaria. De VU geeft aan dat er bij seminaria overwegend het gevoel heerste dat zij onvoldoende over de afspraken zijn geïnformeerd door het ministerie van OCW. In de brief is opgenomen dat de 'huidige regeling voor individuele seminariumbijdrages, zoals verwoord in de Kamerbrief van 2 juli 2010 (Tweede Kamer 2009/2010, 31821 80), vervalt.' Toch is in dit onderzoek gebleken dat niet voor alle seminaria duidelijk was dat het oorspronkelijke bedrag dat zij voor 2016 ontvingen geen referentie meer is, evenals het feit dat afspraken die op individuele basis na 2010 met OCW zijn gemaakt niet meer golden. Met de overgang naar de lumpsumfinanciering is het aan de VU om de afspraken met de seminaria vorm te geven. Deze ervaren onduidelijkheid heeft bij een aantal seminaria tot discussie geleid over hun rechten op financiering ten aanzien van de nieuw vastgelegde afspraken met de VU, waarbij zij redeneerden vanuit het bedrag van voor 2016.

4.1.4 Inrichting van de financiën

Opbouw van de Rijksbijdrage

Op basis van financiële gegevens en de regeling zoals beschreven in de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer[22] hebben wij vastgesteld dat ook vóór 2016 de uitkeringen van de financiële middelen door het Rijk volledig via de universiteiten zijn verlopen. In de brief van de staatssecretaris staat beschreven aan welke voorwaarden vanaf 2010 moet worden voldaan om als ambtsopleiding voor een rijksbijdrage in aanmerking te komen.[23] Zo moest de aanvraag voor rijksbijdrage worden gedaan door een instelling samen met een (of meer) organisatie(s) van een geloofsovertuiging. Voor de hoogte van de bijdrage wordt onderscheid gemaakt naar de omvang van de te bedienen doelgroep.

Dus voordat de financieringsafspraken in 2016 zijn gemaakt, ontving de VU de rijksbijdrage voor de aan de VU verbonden seminaria, en hetzelfde gold voor de andere universiteiten. Deze bijdrage werd in een aantal gevallen als totaalbedrag geheel doorgegeven aan de seminaria, die vervolgens de universiteit betaalden of een verrekening toepasten, bijvoorbeeld als een medewerker een dienstverband had met de universiteit.

Door de financieringsafspraken uit 2016, is de wijze waarop de financiële middelen door het Rijk worden uitgekeerd veranderd. De rijksbijdragen voor de seminaria worden na 2016 uitgekeerd als één bedrag als onderdeel van de VU-rijksbijdrage (onderwijsopslag in bedragen). Er wordt dus geen rekening gehouden met bijvoorbeeld aantallen studenten.

Het belangrijkste verschil voor de VU is, dat het bedrag nu als één lumpsumbedrag wordt overgemaakt in plaats van de individuele rijksbijdragen per seminaria waar individuele afspraken met OCW aan ten grondslag liggen. Het belangrijkste verschil voor de seminaria is dat zij niet meer zelf de aanvraag en verantwoording voor een rijksbijdrage hoeven te doen, maar ook dat er geen sprake meer is van een individuele rijksbijdrage voor het eigen seminarie. Voor de universiteiten waar een maatwerkoplossing voor is gevonden, is er niets veranderd. Universiteiten verantwoorden zich via hun jaarrekening aan OCW.

22 Brief van de staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 2 juli 2010, 31 821, nr. 80.
23 Brief van de staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 2 juli 2010, 31 821, nr. 80.

Er waren tot 2021 drie universiteiten die deze middelen ontvingen als een vast bedrag in deze rijksbijdrage. Naast de VU waren dat de Protestantse Theologische Universiteit (PThU) en de Universiteit Utrecht (UU). Tot 2021 verliep zo'n 80% van de financiële middelen voor de ambtsopleidingen vanuit de totale rijksbijdrage via de VU. Vanaf 2021 zijn de middelen van de VU ten behoeve van het Orthodox seminarie overgeheveld naar de Radboud Universiteit, waardoor vanaf dat moment vier universiteiten middelen ontvangen.

De opbouw van de financiering is sinds 2016 gelijk gebleven. De totale lumpsum is samengesteld uit bedragen voor elf seminaria, maar in werkelijkheid bestemd voor dertien seminaria (bij drie universiteiten).[24] Deze bedragen worden dus als vaste bedragen via rijksbekostiging toegekend aan drie (vanaf 2021: vier) universiteiten. Uit de financiële gegevens blijkt dat de lumpsum aan de VU en de bijdragen voor de ambtsopleidingen aan de andere universiteiten overeenkomen met de hoogte van de bedragen van voor 2016. OCW hanteert het begrip van het aantal 'aanhangers', dat wil zeggen aantoonbaar betrokkenen, als criterium voor de hoogte van de bedragen. Dit is vastgelegd in de brief aan de Tweede Kamer bij de wijziging van de WHW in 2010.[25] Uit financiële gegevens maken we op dat OCW in de interne rijksbijdrage administratie (onderliggend aan de rijksbijdragebrieven aan instellingen) tot en met 2022 bedragen per seminarie heeft genoemd. Deze bedragen hadden echter geen (juridische) waarde, aangezien in 2016 de systematiek is gewijzigd en voor de VU alleen met een lumpsum wordt gewerkt. Toch heeft het hanteren van deze oorspronkelijke bijdragen in financiële overzichten bij een aantal seminaria tot de veronderstelling geleid dat zij nog 'recht' hadden op oorspronkelijke bedragen.

Het budget voor seminaria is met de financieringswijziging in 2016 structureel van aard geworden. De voorzieningen voor het Hindoeïstisch en Boeddhistisch seminarie bij de VU zijn tot 2016 nog uitgezonderd. Hoewel de financiering is opgebouwd uit de bijdragen aan de verschillende seminaria, wordt deze sinds 2016 uitgekeerd als ware het één lumpsumbedrag voor de desbetreffende universiteit. Indien een universiteit afspraken maakt met nieuwe seminaria (toetreders), dan heeft dit niet tot gevolg dat de middelen hierop worden aangepast. De ontvangende universiteit die de afspraken met de seminaria maakt, zal de ontvangen middelen daarom moeten verdelen over alle aangesloten seminaria.

Werking financiële middelen bij de VU

De middelen die vanaf 2016 structureel toegekend zijn aan de VU bedragen ongeveer € 1,7 miljoen. Vanaf 2017 is ook het Nederlands Israëlitisch Seminarie overgegaan naar de VU (vanuit de Universiteit van Amsterdam). In de periode na 2016 zijn twee seminaria, die eerder aan de VU waren verbonden maar geen bekostiging kregen (Hersteld Hervormde Kerken en de Migrantenkerken) gaan meedelen in de lumpsum. Voor deze aansluiting is door OCW geen verhoging van de lumpsum toegekend. Bij de totstandkoming van de afspraken was afgesproken dat de VU via de systematiek van een lumpsum bekostigd zou worden met als voorwaarde dat zij zou zorgen voor een dekkend aanbod van ambtsopleidingen. Dat gold voor alle seminaria waar een verzoek voor een financiële regeling voor lag, dus ook voor twee seminaria die voor 2016 nog geen financiering ontvingen. De VU geeft aan dat zij het van belang vond dat zoveel mogelijk seminaria konden aanhaken. Dat past bij de gewenste profilering van de VU als interreligieuze faculteit. Om die reden heeft zij ermee ingestemd dat er twee nieuwe seminaria bijkwamen, binnen hetzelfde lumpsumbedrag, ervan uitgaande dat het een duurzame constructie betrof. De VU geeft aan dat dit financiële nadeel opwoog tegen de structurele bekostiging en inhoudelijke meerwaarde die het zou opleveren. Bovendien geeft de VU aan dat bij OCW onbekend was hoeveel mogelijke verzoeken tot nieuwe seminaria in de toekomst zouden volgen. De keuze om deze nieuwe seminaria toe te laten, lag bij de VU. Afspraak was wel dat de lumpsum ook in die gevallen gelijk zou blijven.

Inrichting van de afspraken tussen VU en seminaria

De minister heeft in haar reactie op vragen in de Vaste Kamercommissie OCW aangegeven dat het aan de VU en de verschillende denominaties is om afspraken te maken over de kaders waarbinnen wordt samengewerkt.[26] Nadat de afspraken in 2016 waren vastgelegd, begonnen de VU en de aan de VU verbonden ambtsopleidingen de zoektocht naar goede basisafspraken, zoals 'wat zijn criteria voor de inzet van het gezamenlijke geld?' en 'welke ontwikkelingen zien de seminaria graag'? Vanaf januari 2017 zijn daartoe een reeks gesprekken tussen de faculteit en de seminaria gevoerd. Er is besproken wat de lumpsumvoorziening was, hoe het systeem werkt en hoe de lumpsum zou worden ingezet. De faculteit geeft aan dat deze gesprekken ongeveer driekwart jaar hebben

24 De Hersteld Hervormde Kerk en de Migrantenkerken zijn feitelijk niet in de samenstelling opgenomen.

25 Voor wat betreft de hoogte van de toe te kennen bijdrage wordt onderscheid gemaakt naar de omvang van de te bedienen doelgroep, dat wil zeggen het aantal aanhangers van de betrokken geloofsovertuiging waarvoor de ambtsopleiding is bedoeld. Bij wijziging van de WHW in 2010 is uitgegaan van de volgende bijdragen: 1. maximaal € 260.000 voor een ambtsopleiding van een geloofsovertuiging met > 150.000 aanhangers; 2. maximaal € 125.000 bij een geloofsovertuiging met > 75.000 doch < 150.000 aanhangers; 3. maximaal € 50.000 bij < 75.000 aanhangers. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 821, nr. 80).

26 Verslag van schriftelijk overleg Vaste Kamercommissie OCW, vergaderjaar 2016-2017, 31 288, nr. 581.

geduurd. Vervolgens is de faculteit met een voorstel gekomen voor basisafspraken middelen per seminarie. Daarop hebben de seminaria kunnen reageren en kwamen reacties over bijvoorbeeld hoe om te gaan met inkomsten, zoals valorisatie-inkomsten en promotie-opbrengsten. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een stelsel van afspraken, zoals over de inzet van docenten, bijvoorbeeld naar omvang van aantallen studenten. Aanvullend onderwijspersoneel of specifieke expertise waren ook onderwerpen voor afspraken.

Inzet op basis van samenwerkingsovereenkomsten

Een samenwerkingsverband tussen de universiteit en de ambtsopleiding is een voorwaarde voor de OCW-financiering. Hierbij blijft de universiteit altijd de eindverantwoordelijkheid behouden voor zowel de kwaliteit van het ambtsopleidingstraject als voor bestemming en besteding van de financiële bijdrage door OCW. Daarbij is de VU gebonden aan de wettelijke kaders die hierop van toepassing zijn.

De VU en daarbinnen de Faculteit Religie en Theologie heeft met alle seminaria samenwerkingsovereenkomsten opgesteld, waarin de afspraken inzake de samenwerking zijn vastgelegd. Samengevat is de kern van deze afspraken dat medewerkers van de ambtsopleiding worden aangesteld bij de VU (na instemming van het seminarie), een hoogleraar voor tenminste 0,5 fte en een UD voor 0,2 of 0,5 of 0,8/1,0 fte, en er rekening wordt gehouden met formatiebehoefte van het onderwijs. Daarnaast staat genoemd dat medewerkers onderzoek verrichten in samenhang met de faculteit en voor maximaal 10% in bestuurlijke taken participeren.

In de loop van 2017 tekenden de seminaria en de VU samenwerkingsovereenkomsten voor de toepassing van de nieuwe financieringswijze. Deze samenwerkingsovereenkomsten zijn ondertekend door de decaan van de faculteit, de rector van een seminarie en/of de voorzitter van het seminarie. Gesprekspartners geven aan dat alle seminaria de overeenkomsten in 2017 of kort erna hebben getekend, met uitzondering van drie seminaria. Voor het Orthodox seminarie geldt dat het niet heeft getekend, omdat het zich niet kon vinden in de details van de samenwerkingsovereenkomst zoals deze door de VU aan de seminaria werd voorgesteld. Voor het Centrum voor Islamitische Theologie geldt dat het geen overeenkomst heeft afgesloten, maar dat langjarige afspraken met de VU, die al voor 2016 waren gemaakt, zijn gecontinueerd. Daarbij speelde ook de diversiteit in een los georganiseerde achterban mee. Voor het Nederlands Israëlitisch Seminarie geldt dat er sprake is geweest van interne bestuurswisselingen en dat het pas later op bestuurlijke sterkte is gekomen. Vanuit de faculteit is aangegeven dat dit laatste seminarie wel voornemens is om de overeenkomst te tekenen. Daarnaast heeft een ander seminarie lang geaarzeld om de overeenkomst te tekenen. Reden daarvoor was het risico om de financiële bijdrage te verliezen op het moment dat het seminarie zich bij de VU niet thuis zou voelen. Uiteindelijk heeft dit seminarie wel getekend.

Formatieve inzet op basis van de samenwerkings-overeenkomsten

Uit de samenwerkingsovereenkomsten blijkt dat de financiële middelen direct ingezet worden voor formatie (hoogleraar en UD). De VU houdt 10% van de middelen in als bijdrage voor de overhead van de faculteit.

Voor de huidige samenwerkingsovereenkomsten gaat het om een aanstelling van 0,5 fte voor een hoogleraar en 0,2 – 1,0 fte voor een universitair docent. De VU stelt maatwerkovereenkomsten op, op basis van formatiebehoefte van de seminaria.

Aandeel overhead

De VU stelt aan alle zelfstandige ambtsopleidingen faciliteiten ter beschikking. Dit zijn diensten in het kader van het financieel beheer, kwaliteitszorg, ICT, bibliotheek en werk-, onderwijs- en vergaderruimten. Daarnaast kunnen kosten voor conferentiebezoek en kosten en faciliteiten voor onderzoek worden vergoed. Deze overhead wordt – behalve de 10% inhouding van de lumpsum – niet separaat in de verantwoording aan de seminaria in beeld gebracht, maar is integraal onderdeel van de exploitatie van de faculteit.

Er zijn tijdens dit onderzoek in interviews diverse opmerkingen gemaakt over de inhouding van de overhead. Deze opmerkingen betreffen de hoogte ervan, wat daartoe wel of niet zou behoren en wat er daadwerkelijk beschikbaar is. Wij hebben de overhead en de besteding ervan niet onderzocht omdat, zoals eerder aangegeven, dit niet een onderzoek is dat specifiek de VU betreft en dit onderzoek ook niet financieel van aard is. Wel hebben we financiële documenten, door de VU beschikbaar gesteld, bestudeerd om een beknopte beschrijving te kunnen geven hoe de overhead is opgebouwd.

De totale kosten voor de faciliteiten die de VU ter beschikking stelt aan de ambtsopleidingen zijn door ons verhoudingsgewijs berekend op zo'n € 900.000,-. Deze berekening is een inschatting en is gebaseerd op de totale kosten van de exploitatie van de faculteit in het jaar 2020. De exploitatiekosten bestaan uit de kosten voor onderwijzende personeel (OP) en de kosten voor de overhead. De totale kosten voor de overhead bestaan uit de kosten voor de formatie van het onderwijsondersteunend personeel (OOP) plus de facilitaire kosten, zoals beschreven in de samenwerkingsovereenkomsten. Uit de door de faculteit aangeleverde rapportage konden we de totale formatie voor OBP afleiden - en daarmee de kosten ervan inschatten - en de facilitaire lasten. Het totaal van deze twee posten berekenden we op € 3,8 miljoen.

De formatie voor de ambtsopleidingen is integraal opgenomen in de exploitatie van de faculteit. De kosten van de overhead bepalen we dan vervolgens naar rato van de formatie en dan komt de berekening ongeveer op € 900.000,-. Ter controle hebben we gekeken of deze kosten in verhouding staan tot de totale omvang van de faculteit. We weten dat de formatie voor de ambtsopleidingen ruim 20% van de totale formatie van de faculteit is. Verhoudingsgewijs is dan ook het aandeel in de kosten ongeveer 20% en dat sluit met berekening hierboven. Vanzelfsprekend is dit een globale berekening, maar deze berekening laat zien dat de werkelijke kosten voor de facilitering vanuit de faculteit hoger zijn dan de ingehouden 10% van de lumpsum.

4.1.5 Ervaringen in de praktijk

Ervaringen met lumpsum in de praktijk

Bij de gemaakte afspraken in 2016 is bepaald dat vanaf het moment dat de VU een lumpsumbedrag zou ontvangen, een totaalbedrag werd uitgekeerd ter hoogte van het totaal van bijdragen van de aan de VU verbonden seminaria. Dat betekent dat seminaria geen 'recht' meer hadden op de oorspronkelijke bijdrage.

De faculteit heeft naar eigen zeggen vanaf 2017 met seminaria besproken wat gewenste ontwikkelingen waren en welke criteria voor de inzet van de lumpsum zouden gaan gelden. Dit heeft geleid tot enkele basisafspraken, zoals bijvoorbeeld het aantal fte dat voor iedereen gelijk was, en wat naar omvang van studenten of behoeften aangevuld kon worden.

De faculteit verstrekt een jaarlijkse financiële rapportage die met alle seminaria wordt gedeeld. In deze rapportage is een totaaloverzicht gegeven van de gemaakte afspraken per seminarie en de realisatie, in fte en kosten. Er is een verschillenanalyse in opgenomen en een verklaring voor de verschillen. Ook wordt ingegaan op bijzonderheden per seminarie. Deze rapportage is door de onderzoekers ingezien.

Ondanks deze financiële rapportages en gesprekken die over de inzet van de lumpsum zijn gevoerd, geven meerdere seminaria aan dat zij de besteding van financiële middelen onvoldoende transparant vinden. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd dat voor seminaria onduidelijk is waar de promotiegelden heen gaan en blijkt het lastig om 'factsheets' te verkrijgen met financiële inzichten. Ook geven zij aan dat onduidelijk is op welke manier de overheadkosten – die op de lumpsumvoorziening worden ingehouden – worden besteed en/of verdeeld. Zij geven aan niet precies te weten wat de financiële afspraken zijn, welke budgetten wanneer komen en wat de basis van die afspraken is.

Enkele seminaria geven daarbij aan dat de ervaren onduidelijkheid ook te maken heeft met de ervaren autonomie over de besteding van het geld. Enkele seminaria hadden namelijk het beeld dat zij ook na 2016 recht zouden hebben op hun eigen bijdrage. Zij spreken over zogenaamd 'geoormerkt geld', waar later geen sprake van bleek te zijn. Sommige seminaria ervaren minder autonomie in de besteding van middelen sinds de gemaakte afspraken in 2016.

Twee seminaria geven aan dat het voordeel van de lumpsum-voorziening is, dat zij weten waar zij financieel aan toe zijn. Ook is het een voordeel dat niet ieder jaar opnieuw een evaluatie uitgevoerd hoeft te worden. Voor het seminarie dat vóór 2016 geen rijksbijdrage kreeg, is de lumpsumvoorziening een goede regeling. Tegelijkertijd is er vanwege de aangenomen motie rechtsongelijkheid ontstaan omdat dit seminarium (en een ander) niet kan vertrekken met medeneming van middelen van voor 2016.

Een aantal seminaria geeft aan dat de financiering nauwelijks meebeweegt met de fase waarin het seminarie zit en/of de ontwikkeling van een seminarie. Zo wordt bijvoorbeeld door enkelen genoemd dat seminaria zijn gegroeid qua studentenaantallen, willen professionaliseren, een specifieke doelgroep willen bedienen of gaan internationaliseren, zonder dat de financiële middelen hiervoor toenemen. In hoeverre seminaria deze ontwikkeling door kunnen maken, is volgens hen daardoor ook afhankelijk van de financiële middelen die zij uit andere fondsen of religieuze genootschappen ontvangen. Er wordt echter door andere seminaria aangegeven dat de groei in studentenaantallen en aantal PhD's wel worden meegenomen in het besluit over de verdeling van de lumpsum over de seminaria. De financieringsafspraak is dat de VU een

vast lumpsumbedrag ontvangt van OCW. Dit lumpsumbedrag verandert niet. De interne verdeling van de rijksbijdrage en keuzes die daarin worden gemaakt, liggen bij de ontvangende universiteit.

Enkele gesprekspartners geven aan dat de reorganisatie bij de faculteit ook een rol heeft gespeeld in de ervaren onrust en onduidelijkheid rondom de financiën. Volgens enkele seminaria is er over de reorganisatie en financiële situatie van de faculteit geen openheid gegeven. Mede daardoor zijn verhalen ontstaan dat de faculteit geld van de lumpsum heeft gebruikt voor de eigen situatie. Ook andere gesprekspartners geven aan dat de reorganisatie tot een gevoel van enig wantrouwen heeft geleid bij de seminaria over wat er met het geld gebeurde. De VU geeft aan dat bij de reorganisatie géén middelen van de lumpsum zijn gebruikt en dat hierover openheid is gegeven aan de faculteitsraad van de faculteit en de Ondernemingsraad van de VU. Op basis van de rapportages die door de onderzoekers zijn ingezien en onze financiële analyse trekken wij de conclusie dat de lumpsum volledig is verantwoord conform de regels van de jaarverslaglegging.

Voor de seminaria verbonden aan de andere universiteiten geldt in twee gevallen dat er al enkele jaren een vaste geldstroom is die door de universiteit naar het seminarie wordt doorgezet. Eén seminarie heeft zich recent aan een andere universiteit verbonden, de daar gemaakte afspraken zijn in een overeenkomst vastgelegd.

Ondersteuning en inhoudelijke support

De faculteit van de VU geeft aan dat seminaria zelf verantwoordelijk zijn voor de studentenwerving. Dat staat ook opgenomen in de overeenkomsten. Waar mogelijk wil de faculteit hierin ondersteunen, maar daar is nog wel ruimte voor verbetering. In de studentenwerving krijgen de seminaria wel extra aandacht van de faculteit en wordt via specifieke dagbladen voor religieuze doelgroepen geworven. Tegelijkertijd ziet de faculteit dat de seminaria zelf meer aansluiting hebben bij de doelgroep en dus ook sneller studenten in beeld hebben.

Meerdere seminaria geven aan dat zij de faculteit bij de VU ervaren als goede plek voor hun theologiebeoefening. Zij geven aan dat sprake is van een intensieve samenwerking met de faculteit, en dat de faculteit meedenkt over waar het seminarie staat en wat zij nodig hebben. Deze seminaria geven aan dat zij zich onderdeel voelen van de faculteit en dat zij door de faculteit worden gesteund.

Daarentegen is er ook een aantal seminaria dat zich minder gesteund voelt. Zo ervaren zij niet dat de faculteit ondersteunt in secretarieel of administratief opzicht. Eén van de seminaria geeft aan het storend te vinden dat voor elke kleine uitgave een aanvraag gedaan moet worden bij de faculteit. Datzelfde seminarie geeft aan dat de werkdruk erg hoog is. Er is volgens dit seminarie nauwelijks financiële ruimte om de capaciteit in fte's te vergroten, waardoor een kleine groep mensen de opleiding vormgeeft, ontwikkelt en verzorgt. Het seminarie geeft aan dat de onderhandelingen voor uitbreiding van het aantal fte moeizaam verloopt.

Waar het om de secretariële ondersteuning gaat, herkent de faculteit het ontbreken daarvan. Volgens de faculteit is het nog zoeken naar de zaken die centraal kunnen worden georganiseerd door de faculteit en welke zaken specifiek zijn en door seminaria zelf opgepakt kunnen worden. Dat gaat bijvoorbeeld over stagecoördinatie, secretariële ondersteuning, specifiek bedrag per seminarie om kleine aankopen te doen, et cetera. Daarover worden gesprekken gevoerd.

De faculteit geeft aan dat zij vanuit de VU als geheel verantwoordelijk is voor de kwaliteit van hoogleraren en daarom betrokken is bij de aanstellingen. Dat gebeurt in samenspraak met de seminaria, maar soms levert dat spanning op als het aanbod mager is. De faculteit ziet dat daar nu wel meer gezamenlijk in wordt opgetrokken. Zo geeft zij aan dat sommige seminaria ook communicatie of HR-faciliteiten gebruiken.

Samenwerking seminaria onderling

Wanneer wordt gesproken over de samenwerking tussen seminaria bestaan verschillende beelden. Daarin kan een onderscheid gemaakt worden tussen samenwerking op inhoud en samenwerking op kwaliteit. In het laatste geval geven de meeste gesprekspartners overwegend aan, dat op vlak van kwaliteit de samenwerking en afstemming wordt gezocht. Zo noemen zij dat er recent een kwaliteitscommissie is gestart en dat er regelmatig afstemming plaatsvindt tussen de seminaria.

Voor de samenwerking op inhoud ligt dit iets anders. Een aantal seminaria geeft aan dat zij elkaar opzoeken in de samenwerking, ook op inhoud. Zij geven als voorbeeld dat zij een gezamenlijke course verzorgen en een gezamenlijke publicatiereeks zijn gestart. Tegelijkertijd geven deze seminaria ook aan dat deze samenwerking niet met alle seminaria vanzelfsprekend is. Dit is ook afhankelijk van de levensbeschouwelijke overtuiging van de verschillende seminaria. De inhoud kan soms ver van elkaar afstaan.

Zo geeft één van de andere seminaria bijvoorbeeld aan dat zij weinig uitwisseling tussen docenten heeft omdat specifieke expertise nodig is. Ook wordt aangegeven dat niet alle seminaria op de hoogte zijn van elkaars programma's. Het is niet voor iedereen duidelijk welke opleidingen door andere seminaria worden verzorgd of hoeveel studenten bij andere zitten.

De faculteit geeft ook aan dat de samenwerking langzamer op gang kwam dan gehoopt. Dit had volgens de faculteit met diverse redenen te maken. Zo benoemt de faculteit dat het goed afstemmen en tekenen van de overeenkomsten langer duurde, daarnaast was er binnen de faculteit sprake van een reorganisatie en het opzetten van een nieuwe bachelor binnen de faculteit en ook de corona-periode is hierop van invloed geweest.

Andere gesprekspartners geven ook aan dat de samenwerking nog niet optimaal is vanwege de wens van seminaria om eigen programma's te draaien en dat zij daarvoor de beschikbare capaciteit hard nodig hebben. Ondanks dat de samenwerking nog niet is gelopen in de praktijk zoals vooraf beoogd, geven de meeste gesprekspartners wel aan dat het interessant is om samenwerking op te zoeken en waar mogelijk dwarsverbanden op inhoud met elkaar te verkennen.

Eind 2017 hebben de aan de VU verbonden ambtsopleidingen en seminaria besloten tot oprichting van de Raad van Seminaria (hierna: seminarieraad).[27] Het Orthodox seminarie heeft aangegeven dat zij het initiatief heeft genomen voor onderlinge samenwerking en de oprichting van een zelfbesturende seminarieraad. Meerdere seminaria geven aan dat de seminarieraad bevorderlijk heeft gewerkt voor de samenwerking. Zij zijn tevreden over de seminarieraad en voelen zich op deze manier serieus genomen door de faculteit. De seminarieraad komt een à twee keer per jaar bijeen. Daarnaast wordt informele uitwisseling gewaardeerd. De seminarieraad heeft geen beslissingsbevoegdheid. Het is een platform om in groepsverband van seminaria te spreken met de faculteit. Een aantal seminaria heeft wel aangegeven dat de bijeenkomsten van de seminarieraad in het begin moeizaam verliepen en sprake was van bepaalde spanningen tussen het Orthodox seminarie en het faculteitsbestuur. Na het vertrek van het Orthodox seminarie ervaren zij meer rust tijdens de bijeenkomsten.

In 2020 heeft de VU een wetenschappelijk medewerker vrijgemaakt om als liaison op te treden tussen de seminaria en de faculteit. Zo zijn er evaluaties gehouden en wordt er bekeken of de criteria voor de middelenverdeling wellicht aandacht behoeven. Ook de rol van deze contactpersoon heeft volgens meerdere seminaria bevorderlijk gewerkt voor de samenwerking. Sommige seminaria geven daarnaast aan dat met de komst van de contactpersoon de mogelijkheid om vragen te stellen aanzienlijk is verbeterd. Een aantal seminaria geeft daarbij wel aan dat de contactpersoon geen beslissingsbevoegdheid heeft en het voor hen niet altijd zichtbaar is wat met hun opmerkingen wordt gedaan.

Een aantal seminaria geeft aan de meerwaarde te zien van meer samenwerking tussen seminaria. Het feit dat er meerdere seminaria, vanuit verschillende levensbeschouwelijke overtuigingen, samen zijn ondergebracht bij de VU wordt door deze seminaria als uniek ervaren. Zij geven aan dat het waardevol is dat diverse levensbeschouwingen met elkaar in aanraking komen. Zij zien kansen om deze unieke positie te versterken en juist interreligieus samen te werken. Andere seminaria onderstrepen dit, maar geven daarbij aan dat het een idealistisch beeld is en vragen zich af of het realistisch en haalbaar is.

Samenwerking tussen theologisch onderwijs in Nederland

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is het theologisch onderwijs in Nederland bij een beperkt aantal universiteiten ondergebracht. Bij vier universiteiten zijn inmiddels ambtsopleidingen ondergebracht: bij de Radboud Universiteit, de UU en de PThU ieder één en bij de VU tien. Binnen universiteiten waaraan ook een ambtsopleiding is verbonden wordt samengewerkt tussen ambtsopleiding en universiteit. Deze samenwerking heeft verschillende vormen: wetenschappelijk personeel werkt niet alleen voor de ambtsopleiding maar ook voor de universiteit en heeft daarmee feitelijk een dubbelaanstelling. Studenten van de universiteiten kunnen een bij- of keuzevak of ander studieonderdeel van de ambtsopleiding volgen, of andersom. In het onderzoek wordt samengewerkt in onderzoeksprogramma's of in publicaties, soms over universiteiten heen. Hetzelfde geldt bij promoties. Ook tussen universiteiten wordt samengewerkt, zo hebben de VU en de PThU een joint-bachelor.

Het ministerie van OCW betracht terughoudendheid bij een inhoudelijke visie op het theologisch onderwijs in Nederland, OCW beperkt zich tot de financiering.

27 Verklaring oprichting Raad van Seminaria, oktober 2017.

Kwaliteitsborging

Meerdere seminaria hechten waarde aan kwaliteitsborging. Eén van de seminaria heeft aangegeven dat zij bewust voor inbedding bij de VU heeft gekozen, zodat de kwaliteit van de opleiding wordt geborgd. Ook vanuit de VU en de faculteit wordt aangegeven dat zij de verantwoordelijkheid dragen voor de academische borging. Er is een werkgroep bij elkaar gebracht die nadenkt over de balans tussen de eigenheid van seminaria en het matchen met academische kwalificaties. Volgens de VU kan dit nog beter en de bereidheid om op dat vlak samen te werken wordt gevoeld. Het onderwijs van de seminaria wordt betrokken in de visitatie van de bachelor- of masteropleiding waarin de ambtsopleiding is geïntegreerd. De examencommissies van die opleidingen hebben identieke verantwoordelijkheden voor de ambtsopleidingen.

Verschillen tussen seminaria

Het is van belang om ook in ogenschouw te nemen wat de verschillen tussen seminaria zijn, omdat dit gevolgen kan hebben voor hoe de lumpsumvoorziening in de praktijk werkt of wordt beleefd.

Allereerst bestaat er een verschil tussen seminaria als het gaat om de financiële middelen die werden verkregen vóór 2016 omdat er twee categorieën zijn ontstaan. De eerste categorie bestaat uit twee van de huidige seminaria, die voor 2016 geen financiële middelen vanuit OCW ontvingen. Zij ervaren de lumpsumvoorziening als een goede regeling. Tegelijkertijd kunnen deze seminaria, ook na de motie, niet weg bij de VU met medeneming van financiën. Beide seminaria geven aan dat door de motie rechtsongelijkheid is ontstaan. De tweede categorie bestaat uit seminaria die een rijksbijdrage kregen voor het eigen seminarie, die zij nu met anderen moeten delen. Voor sommige seminaria voelt dat alsof zij worden gekort op de eerdere financiële middelen die zij tot hun beschikking hadden. Daarnaast bestaat er ook een verschil in de mate waarin seminaria financiële middelen verkrijgen vanuit fondsen, kerkgenootschappen of betrokkenen.

Verder verschillen de seminaria in de mate van bestendiging. Sommigen zitten nog in een opbouwende fase, andere seminaria zijn bestendigd. De seminaria die zich in een pioniersfase bevinden, geven aan dat zij een enorme 'workload' kennen en nog zoekende zijn naar een plaats binnen de faculteit. Deze seminaria geven aan dat zij nauwelijks tijd hebben voor onderzoek en behoefte hebben aan meer capaciteit om onderzoek te doen, materiaal te ontwikkelen en gastdocenten uit te nodigen ten behoeve van het realiseren van een kwalitatief goede ambtsopleiding. Eén van de seminaria geeft aan dat zij alleen door structureel overwerk de ambtsopleiding heeft kunnen verzorgen. Daarin speelt ook mee dat zij niet over financiële middelen beschikt vanuit de achterban.

Ook is er een verschil in de periode waarin de seminaria aan de VU zijn verbonden. Een aantal seminaria is al langere tijd aan de VU verbonden. Deze seminaria voelen zich thuis bij de faculteit en hebben vertrouwen in de samenwerking. Voor andere seminaria is de samenwerking met de VU nieuw. Eén van de seminaria heeft een uitzonderingspositie. Zij is niet bij de VU gehuisvest en heeft andere afspraken gemaakt met de VU.

Tot slot bestaat er een verschil in de oorsprong van de levensbeschouwelijke overtuigingen. Een aantal overtuigingen zijn al langer geïntegreerd in de Nederlandse samenleving, terwijl andere stromingen van oorsprong een lange geschiedenis kennen maar nog relatief nieuw zijn in de Nederlandse samenleving.

4.2 Motie Van der Molen-Tielen

4.2.1 Motie en proces in de Tweede Kamer en bij OCW

Nadat de minister in haar brief van 16 december 2016 aan de Tweede Kamer schreef over de wijziging van financiering van ambtsopleidingen, heeft de vaste commissie voor OCW een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister. Deze vragen zijn gesteld door Kamerleden en door de minister beantwoord.[28] Door de ChristenUnie-fractie werd destijds aangegeven dat de VU een sterke financiële positie krijgt en stelde de vraag waarom de financiering bij de VU blijft als een opleiding ervoor kiest over te stappen en waarom niet kan worden overgestapt met medeneming van de financiering. Daarop antwoordde de minister dat het aan de VU en verschillende denominaties is om in gezamenlijkheid afspraken te maken en dat de samenwerking tussen de VU en verschillende denominaties een stevige basis is voor de positionering van de ambtsopleidingen aan de VU en het bovendien niet de verwachting is dat bestaande denominaties ervoor kiezen over te stappen.

28 Verslag van schriftelijk overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 288, nr. 581.

In 2019 is in de Tweede Kamer een motie aangenomen, ingediend door de Kamerleden Van der Molen (CDA) en Tielen (VVD).[29] Met deze motie wilden de indieners het mogelijk maken dat een ambtsopleiding de financiering die voor 2016 bestond, geïndexeerd, kan 'meenemen' naar een andere universiteit. De lumpsum van de VU diende met hetzelfde bedrag gekort te worden.

De motie is door de minister van OCW ontraden, desondanks is deze op 2 juli 2019 aangenomen.[30] In reactie op de motie heeft de minister aangegeven deze te zullen uitvoeren.[31]

In de brief van 6 december 2019 gaat de minister in op het principe dat in 2016 werd vastgesteld bij de veranderde financieringswijze van ambtsopleidingen. Zij geeft aan dat de motie in strijd is met de beoogde werking van de lumpsumbenadering voor de VU en dat was afgesproken deze vijf jaar na 2016 te evalueren. Wat de reden is waarom de minister alsnog de motie besloot uit te voeren, komt in de brief niet aan de orde, een verklaring is dat het zeer ongebruikelijk is om een motie niet uit te voeren als deze door de Kamer is aangenomen.

In de brief is aangegeven hoe met de gevolgen van de motie zal worden omgegaan, waarin is begrepen dat de VU gedurende de jaren 2020 en 2021 voor doorlopende vaste kosten een vergoeding krijgt van twee keer € 90.000,-.

4.2.2 Aanleiding voor de motie

Het initiatief voor de motie is genomen door het Orthodox seminarie. Dit seminarie was één van de negen seminaria die in 2016 onderdeel waren van de regeling waarbij de VU in vervolg de financiering zou ontvangen. Voor het Orthodox seminarie was de reden om mee te gaan in deze regeling gelegen in de financiering die het seminarie kort ervoor had ontvangen (en was vastgelegd in een getekende overeenkomst in 2015) en waarvan het seminarie de verwachting had dat deze structureel behouden kon worden, en onder hun eigen beheer.[32]

Onderdeel van de afspraken uit 2016 was eveneens dat er twee nieuwe seminaria bij zouden komen die uit het lumpsumbedrag gefinancierd zouden moeten worden. Hoewel de middelen na ingang van de regeling niet meer 'van een seminarie' zijn, merkte het Orthodox seminarie dat in hun ogen de VU een deel van de middelen van hun seminarie gebruikte om andere seminaria meer middelen (fte) te geven of om tekorten van de faculteit weg te werken. Daarbij kwam dat het seminarie een reserve had van € 3.500,- uit voorgaande jaren, wegens nog niet bestede ruimte om personeel aan te trekken. Het Orthodox seminarie heeft het gevoel dat deze reserves zonder overleg aan de algemene middelen van de VU zijn toegevoegd.

In de jaren erna is de situatie in de ogen van het Orthodox seminarie verergerd en had het gevoel 'in de val te zijn gelopen'. Het seminarie heeft bij OCW aangeklopt maar werd terugverwezen naar de afspraak dat er in 2021 een evaluatie zou plaatsvinden. Uiteindelijk heeft het seminarie zich bij een aantal Tweede Kamerleden gemeld en gesteld dat de regeling uit 2016 voor het seminarie (en als gevolg daarvan mogelijk ook andere seminaria) aangepast diende te worden, zodanig dat een seminarie kon uittreden uit de regeling van 2016 met medeneming van de voor 2016 bestaande financiering. Daarop is de bedoelde motie ingediend en aangenomen. Nadat de minister had aangegeven de motie uit te voeren heeft het seminarie zich tot enkele andere universiteiten gewend en is uiteindelijk tot overeenstemming gekomen met de Radboud Universiteit. Per 1 juli 2021 is het seminarie daar gevestigd. De Radboud Universiteit heeft aan de verplaatsing meegewerkt omdat er veel inhoudelijke raakvlakken waren, zoals het Centrum voor Oosters christendom. Er zijn ook verbanden met andere opleidingen binnen de faculteit. De afspraken tussen de faculteit en het Orthodox seminarie zijn vastgelegd in een samenwerkingsoverkomst; het goed vastleggen van de afspraken nam meer tijd in beslag dan beoogd waardoor de invoeringsdatum is opgeschoven. Met de VU is hierover beperkt contact geweest.

29 Kamerstuk II 2018/2019, 21 288, nr 768.
30 Voor de motie stemden de SP, de PvdA, de PvdD, DENK, 50PLUS, de VVD, het CDA, de ChristenUnie, de PVV en FvD.
31 Brief 6 december 2019, 21 288, kst 798.
32 Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 was het oogmerk van de regeling in 2016 niet om alle bedragen nominaal per seminarie te behouden maar om gezamenlijk baat te hebben bij het de efficiencyvoordelen die bij de VU bereikt zouden kunnen worden.

4.2.3 Andere seminaria

Uit dit onderzoek is gebleken dat er geen andere seminaria zijn die concrete plannen hebben over te stappen naar een andere universiteit.

Enkele seminaria die aan de VU zijn verbonden geven aan dat zij door het Orthodox seminarie, ten tijde van de motie, zijn benaderd of zij wellicht mee zouden willen overstappen naar de Radboud Universiteit. Daar zijn deze seminaria niet op ingegaan, om verschillende redenen: zij wilden liever bij de VU blijven, er was weinig affiniteit met het Orthodox seminarie of het seminarie voelde zich niet onafhankelijk genoeg om die stap te maken.

Verder geeft een aantal aan de VU verbonden seminaria aan dat al vanaf 2016 een moeizame verhouding bestond tussen het Orthodox seminarie en het faculteitsbestuur. Zij geven aan daar last van te hebben gehad, in bijvoorbeeld de seminarieraad, omdat hier een negatief effect vanuit ging op de onderlinge communicatie.

Een aantal seminaria betreurt het vertrek van het Orthodox seminarie. Zij hadden graag gezien dat het was gelukt om met de diverse seminaria tot een goede samenwerking te komen. Sommige seminaria geven aan dat met het vertrek de gespannen relatie tussen het faculteitsbestuur en het Orthodox seminarie wegviel en voor rust heeft gezorgd in de samenwerking met andere seminaria.

Een deel van de seminaria ziet de motie als een ‘bom’ onder het solidariteitsprincipe. Daardoor voeren nu eigen belangen de boventoon en niet het gemeenschappelijke belang. Andere seminaria zien de motie als een ‘verademing’ omdat zij zo een vrije keus hebben aan welke universiteit zij kunnen zich verbinden. Deze seminaria zien de motie ook als mogelijkheid voor de VU en seminaria om meer als gelijkwaardige samenwerkingspartners op te trekken.

4.2.4 Gevolgen van de motie

De motie en de activiteiten en besluiten als gevolg daarvan, hebben een aantal consequenties gehad. We ordenen deze in een aantal onderdelen.

Systematiek

Als eerste constateren we dat een meerderheid van de Tweede Kamer in 2019 de afgesproken systematiek van de financieringswijze ambtsopleidingen, besloten in 2016, heeft doorbroken met het aannemen van de motie. De minister voerde de motie uit nadat zij die eerst had ontraden. Immers, het doel in 2016 was meerwaarde te behalen door de VU de regie te geven bij de ondersteuning van de seminaria, door voor een inhoudelijk en organisatorisch verband te zorgen waardoor de seminaria hun focus konden richten op de inhoudelijke doelen. De financiering uit 2016 via de lumpsum was samengesteld uit de oorspronkelijke financieringsafspraken van ieder seminarie, maar uitgekeerd als lumpsum aan de VU. De VU moest twee seminaria die nog geen financiering ontvingen binnen de lumpsum accommoderen en ook de ontwikkelingen die zich bij seminaria na 2016 zouden voordoen financieel of anderszins ondersteunen en/of oplossen. Het doorbreken van deze systematiek betekent feitelijk dat de situatie van voor 2016 weer in werking is getreden, namelijk ieder seminarie heeft een ‘eigen’ bedrag. Ook is nu een financiële prikkel ontstaan om zich als seminarie aan een andere universiteit te gaan verbinden, wat contrair is aan de bedoeling van de gemaakte financieringsafspraken uit 2016.

Het gevolg van deze motie is verder het ontstaan van rechtsongelijkheid tussen de twee seminaria die nog geen financiering ontvingen voor 2016 enerzijds en andere seminaria anderzijds ten aanzien van de mogelijkheid van uittreding met medeneming van eigen financiële middelen.

VU

Een tweede aspect is dat de andere seminaria die aan de VU verbonden zijn, zich *met medeneming van het oorspronkelijke bedrag* voor 2016 bij een andere universiteit kunnen vestigen. Er lijkt op dit moment geen aanleiding te zijn dat ook andere seminaria gaan vertrekken, maar dat de mogelijkheid er is, geeft ruimte in het denken.

Voor de VU heeft de motie belangrijke consequenties gehad. Vanuit de lumpsumafspraken in 2016 heeft de VU collectieve en individuele afspraken gemaakt met de seminaria waarbij de middelen situationeel zijn verdeeld. Doordat via de motie de oude situatie is hersteld, ontstaat er financiële onzekerheid voor de VU en in het verlengde daarvan ook voor de andere seminaria, feitelijk een negatieve financiële prikkel. Daarbij komt dat de bijdrage die het Orthodox seminarie voor 2016 ontving, en dus bij uittreden mocht meenemen, omvangrijk was.

Inhoudelijk effect

De VU heeft, na het vertrek van de ambtsopleiding van de Protestantse Kerk Nederland in 2008, de focus gelegd op een brede, levensbeschouwelijke faculteit. Daarin werden vanuit maatschappelijke betrokkenheid ook geloofsgemeenschappen vanuit een minderheid en die zich nog verder moesten ontwikkelen, bij de VU betrokken. De faculteit en de ambtsopleidingen werken op het gebied van onderwijs en onderzoek samen waarin de bijdrage van het Orthodox seminarie nu wordt gemist. De VU noemt dit 'een aderlating'.

Ambtsopleidingen in Nederland, versnippering

Vergeleken met de situatie voor 2016 zijn er in 2022 vier universiteiten in Nederland waar ambtsopleidingen zijn ondergebracht: de VU, de UU, de Radboud Universiteit en de PThU. Recent heeft één seminarie via de verbonden universiteit aan OCW laten weten dat het seminarie zich zal opheffen per 1 januari 2025. De reden daarvoor is gelegen in een teruglopend aantal studenten.[33] Daarnaast zijn er ook universiteiten die ambtsopleidingen verzorgen, vanuit hun missie en identiteit. Het veld is daarmee meer versnipperd en kan de komende jaren door de uitgevoerde motie verder versnipperen.

Financiële effecten

De totale omvang van de financiering van ambtsopleidingen bedroeg in 2016 € 2,1 miljoen. Bij de afspraken in 2016 zijn, kort gezegd, de eerder vastgestelde bijdragen voor de bestaande ambtsopleidingen aan de VU bij elkaar opgeteld en als één lumpsum aan de VU uitgekeerd. Zoals aangegeven in paragraaf 4.1, bedroeg de lumpsum in 2016 voor de VU voor zeven ambtsopleidingen € 1,5 miljoen (inclusief de Orthodoxe ambtsopleiding) en in 2021 voor acht opleidingen € 1,77 miljoen (nog inclusief het Orthodox seminarie). De rijksbijdrage werd in deze periode alleen geïndexeerd voor lonen en prijzen.

Omdat de VU, zoals beschreven in paragraaf 4.1, met de ambtsopleidingen een systeem heeft afgesproken van een deel vaste formatie en een deel formatie en middelen gerelateerd aan noodzaak en behoeften, is door het wegvallen van de middelen van het Orthodox seminarie een noodzaak ontstaan voor herverdeling. Weliswaar is de VU gedurende de jaren 2020 en 2021 door OCW gecompenseerd voor vaste kosten (twee keer € 90.000,-), maar dit is geen duurzame oplossing, zoals de VU heeft laten weten aan OCW.[34] De VU verzoekt om structurele financiering, gezien de verplichtingen die de VU is aangegaan en verzoekt de minister daarover uiterlijk september 2021 een besluit te nemen. In reactie op de brief geeft de minister aan dat de evaluatie die zal worden uitgevoerd, antwoord op deze vraag zal moeten geven.[35]

4.3 Verwachtingen in 2016 en naar de toekomst

Terugkijkend op de gemaakte afspraken in 2016 is te constateren dat deze afspraken deels zijn behaald maar deels ook niet.

4.3.1 Verwachtingen over gemaakte afspraken

De administratieve belasting voor seminaria is beduidend minder geworden. Ook behoeft niet meer iedere vijf jaar een verlenging van de bekostiging te worden aangevraagd bij OCW. Voor de VU is de administratieve belasting toegenomen, de kosten daarvoor worden geacht binnen de lumpsum te vallen. Seminaria worden verder door de VU ontzorgd via een aantal ondersteunende functies, zoals HR (werving en selectie) en faciliteiten (ICT, werk- en vergaderruimten, etc.). Daarnaast kunnen zij gebruik maken van expertise als studentenwerving, communicatie en VU-brede aspecten en informatie. Het beoogde doel 'kwaliteitsborging' is gerealiseerd doordat de ambtsopleidingen zijn opgenomen in het systeem van kwaliteitsborging aan de VU en examencommissies dezelfde verantwoordelijkheden hebben naar ambtsopleidingen. Op inhoudelijke kwaliteitsaspecten, zoals het vinden van een goede balans tussen eigenheid van seminaria en de matching met academische kwalificaties is het gesprek nog gaande.

Voor de universiteiten waaraan één ambtsopleiding is verbonden, zijn er voor en na 2016 geen wijzigingen opgetreden.

33 Brief van de PThU aan het ministerie van OCW, 26 januari 2022.

34 Brief van het College van Bestuur van de VU aan de minister, 27 mei 2020.
35 Brief minister van onderwijs, cultuur en wetenschappen aan de VU, 10 september 2020.

Er is in de regel bij de VU voor ieder seminarie een vaste formatie beschikbaar bestaande uit 0,5 fte hoogleraar en 0,8/1,0 fte universitair docent. Tussen de VU en ieder seminarie worden afspraken gemaakt over wat er verder nodig is aan capaciteit, die vervolgens door de VU beschikbaar wordt gesteld. Werving en selectie gebeurt door seminarie en VU gezamenlijk.

Medewerkers die voor een seminarie werken zijn in dienst bij de VU, en moeten ten aanzien van de uitoefening van hun functie voldoen aan VU-brede kwaliteitsnormen. Omdat er in enkele situaties sprake is van dubbelbenoemingen (vanuit een seminarie én vanuit de VU) is dit een goede constructie gebleken.

Er is, zoals ook hiervoor beschreven, bij seminaria het beeld dat zij ook na 2016 recht hebben op het bedrag dat voor hen was gereserveerd vóór 2016. Echter, bij de afspraken in 2016 is bepaald dat er vanaf dat moment een lumpsumbedrag aan de VU zou worden uitgekeerd, met de omvang van de financiering van het totaal van de bijdragen voor de negen seminaria (bedoeld voor elf). Daarmee is er dus geen 'recht' meer op de oorspronkelijke bijdrage. Bij de bevestigingsbrief van OCW aan de seminaria is niet met zoveel woorden aangegeven dat de lumpsum betekent dat de oorspronkelijke bijdrage is opgegaan in de lumpsum en daarmee dus niet meer als zodanig bestaat. Ook is bepaald dat het seminaria vrij staat 'om zich in de toekomst eventueel te verbinden aan een andere onderwijsinstelling dan de VU, maar niet met medeneming van individuele financiering'.[36] Uit deze zin zou kunnen worden afgeleid dat de individuele financiering nog steeds zou bestaan. Ook in de jaarlijkse rapportages van OCW wordt (tot en met 2021) over oorspronkelijke bijdragen gesproken. Deze onduidelijkheid heeft geleid tot (veel) discussies tussen seminaria en de VU over middelen waarop zij recht zouden hebben, terwijl de systematiek juist was dat de VU hierover de regie zou voeren.

Seminaria hebben het eigenaarschap over hun onderwijs en onderzoek behouden. Bij ieder seminarie vindt hierover afstemming plaats tussen het seminarie en het wetenschappelijk personeel dat voor het seminarie bij de VU is aangesteld. Daarnaast vindt ook met de VU afstemming plaats, over bijvoorbeeld eventuele inhoudelijke aspecten tussen opleidingen van seminaria en de VU, over onderzoek, promoties, en dergelijke.

Enkele keren per jaar komen de seminaria en de VU bij elkaar in de seminarieraad, waar seminaria onderling en met de faculteit afstemmen over zowel inhoudelijke, financiële als logistieke zaken. Vanuit de faculteit is een liaisonofficier aangewezen voor contacten tussen seminaria en de faculteit, waarover positief wordt geoordeeld.

De VU bestempelt 10% van de lumpsum als een bijdrage voor 'overhead'. De seminaria kunnen gebruik maken van de faciliteiten van de VU, zoals in de samenwerkingsovereenkomsten is beschreven. Dat zijn dan kosten voor financiële ondersteuning en huisvesting, faciliteiten, IT-voorzieningen, en dergelijke. Er mag van uit worden gegaan dat dit een hoogwaardige vorm van ondersteuning is. De feitelijke kosten zijn hoger, de VU dekt deze doordat er andere inkomsten zijn (via de eerste geldstroom) bijvoorbeeld een deel van de promotiepremie, inkomsten uit collegegeld, en dergelijke.

4.3.2 Beeld over de verwachtingen in en na 2016

Het beeld over de verwachtingen van de inhoudelijke meerwaarde van een groot aantal seminaria bij de VU is niet volledig uitgekomen. Zo is de samenwerking tussen seminaria niet altijd optimaal en zijn seminaria soms te verschillend om inhoudelijke meerwaarde te bereiken. Er is wel meerwaarde via een hogere kwaliteit van ondersteuning, de inbedding van het wetenschappelijk personeel als werknemer in de universiteit, de kwaliteitsborging en de afname van administratieve belasting voor de seminaria (met daarbij wel een toename voor de VU).

Wij zien een aantal oorzaken voor het niet volledig behalen van de doelen uit 2016:

De meerwaarde van de regeling in 2016 is vooral geformuleerd in termen van financiën en minder administratieve belasting, er is weinig aandacht geweest voor de inhoudelijke en maatschappelijke meerwaarde.

In de communicatie door OCW naar de seminaria[37] en in de brief van OCW aan de Tweede Kamer in 2016[38] is door OCW niet helder gecommuniceerd over de precieze gevolgen van de nieuwe regeling, namelijk dat vanaf het ingaan van de nieuwe regeling de oorspronkelijke bedragen niet meer bestaan en dus ook geen referentiepunt meer zijn voor toekomstig te maken afspraken. Er wordt door OCW in de brief van 2016 gesproken over twee gesprekken die zijn gevoerd met de seminaria over de

36 Brief ministerie van OCW 21 december 2016 aan alle seminaria afzonderlijk.

37 Brief ministerie van OCW 21 december 2016 aan alle seminaria afzonderlijk.

38 Brief van de minister van onderwijs, cultuur en wetenschap Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 16 december 2016, 31 288, nr. 566.

veranderende financieringswijze. Echter, een aantal seminaria geeft aan niets van deze gesprekken te weten en deze ook niet te hebben bijgewoond.

Na de inwerkingtreding van de regeling bleek dat van de financiering voor de acht seminaria bij elkaar opgeteld, dus de totale lumpsum in 2016, ook twee nieuwe seminaria moesten worden bekostigd. Een aantal van de acht seminaria vindt dit proces schimmig verlopen en heeft het gevoel gehad te hebben moeten inleveren.

Tussen de seminaria en de VU moesten per seminarie afspraken worden gemaakt over de invulling van de formatie, eventuele uitbreiding en werkwijzen en andere relevante zaken. Deze afspraken zijn vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten die door alle seminaria, op drie na, zijn getekend. Omdat bij een aantal seminaria de verwachtingen over de financiële ruimte verschilde met de werkelijke situatie, gaf dat in een aantal gevallen onrust, leidde dit tot een moeizame verhouding of een gevoel van ongelijkheid.

Het Orthodox seminarie had in 2015 met OCW afspraken gemaakt voor een financiering van € 260.000,- per jaar. Vanuit OCW werd het seminarie tijdens de gesprekken over de nieuwe regeling verzekerd dat dit bedrag voor het Orthodox seminarie behouden zou blijven. De clausule dat seminaria niet bij de VU konden vertrekken met medeneming van hun oorspronkelijke financiering, was het Orthodox seminarie toen niet bekend. Zij werden daar, net als een aantal andere seminaria, pas later mee geconfronteerd. Toen ook nog bleek dat van de bekostiging van de acht seminaria er uiteindelijk tien gefinancierd moesten worden, is er tussen het VU en het Orthodox seminarie een moeizame verhouding ontstaan.

4.3.3 Borging van de afspraken in een duurzame constructie

Uit dit onderzoek blijkt dat op een aantal onderdelen veranderingen nodig zijn om te komen tot een duurzame borging. Deze betreffen een aantal kortetermijnaspecten en meer op de lange termijn gerichte maatregelen.

Korte termijn

Als eerste is van belang dat OCW naar alle seminaria de afspraken uit 2016 nogmaals communiceert, met name waar het gaat om het al dan niet nog bestaan van de oorspronkelijke bijdragen van voor 2016. Tevens dient het als gespreksonderwerp tussen de VU en de aan de VU verbonden seminaria.

Aan de VU verbonden seminaria hebben behoefte aan duidelijkheid over afspraken die binnen de VU zijn gemaakt, zoals de samenstelling van de overhead (wat is binnen de overhead begrepen en wat niet), de redenen waarom verzoeken van seminaria niet kunnen worden ingewilligd (om redenen als te weinig middelen of om inhoudelijke redenen). Deze duidelijkheid kan ook over de afgelopen jaren gaan.

Bij enkele seminaria is er de behoefte tot uitbreiding van de middelen vanuit OCW die voor hen beschikbaar zijn, omdat zij nog in een opbouwfase zitten.

Er is behoefte bij de aan de VU verbonden seminaria om meer werk te maken van de interreligieuze positionering die de VU voorstaat. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het oecumenisch perspectief en om het verder doordenken van de wijze waarop verschillende religieuze (hoofd)stromen binnen de VU een plaats hebben binnen de universiteit.

Waar er sprake is van vastlegging van afspraken moeten deze meerjarig zijn, vanuit het belang van seminaria om te beschikken over langjarige aanstellingen, en de daaruit voortvloeiende verplichtingen vanuit de CAO, en vanuit de VU om langjarig te kunnen bouwen aan de interreligieuze faculteit waarin seminaria en ambtsopleidingen een belangrijke inhoudelijke component zijn.

Door de aangenomen en uitgevoerde motie is rechtsongelijkheid ontstaan tussen de seminaria, een situatie die niet was bedoeld in de regeling van 2016. De twee seminaria die geen financiering ontvangen voor 2016 kunnen wel uittreden maar niet met medeneming van financiering. Deze rechtsongelijkheid vraagt om een oplossing.

Dat de regeling uit 2016 door het uitvoeren van de motie al enkele jaren later is gewijzigd, is een situatie die in de toekomst voorkomen zou moeten worden. Dat betekent dus een commitment van partijen om afspraken niet eenzijdig tussentijds te wijzigen.

Vanuit de VU ligt er het verzoek dat is gedaan in de brief van 27 mei 2020, om tot een structurele oplossing te komen voor de financiële gevolgen die zijn ontstaan door het vertrek van het Orthodox seminarie. De VU beargumenteert dit vanuit de langjarig aangegane verplichtingen. De minister heeft in haar reactie op 20 september 2020 verwezen naar deze evaluatie, die antwoord moet geven op de vraag naar een duurzame constructie. Gezien het aflopen van de tijdelijke financiering van de vaste kosten op 1 januari 2023 vraagt dit om een oplossing op korte termijn.

Lange termijn

Naar de lange termijn kijkend is het relevant een aantal ontwikkelingen in ogenschouw te nemen.

In dit onderzoek is een beeld ontstaan van een aantal kleine ambtsopleidingen, waarvan sommige een lang en rijk verleden hebben, en andere nieuw en opkomend zijn en nog zoekend naar een goede verankering en positie in het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Ambtsopleidingen leiden op tot voorgangers in religieuze genootschappen en geestelijk verzorgers, begeleiden studenten, dragen bij aan wetenschappelijk onderzoek en zijn daarmee van belang voor de stroming waaruit zij afkomstig zijn. Het wordt, mede vanwege de langjarige traditie, van belang geacht om de continuïteit en kwaliteit van opleidingen te waarborgen. Er is sprake van een kleiner wordend beroepenveld en ook is een wetenschappelijke opleiding tot voorganger niet bij alle genootschappen relevant. Er is vaker sprake van geestelijk verzorgers, waardoor ook raakvlakken ontstaan met hbo-opleidingen en -instellingen.

Het gehele veld van theologie- en religiewetenschappen is institutioneel in beweging. Zo zijn er vergeleken met 2016 vier in plaats van drie universiteiten waaraan een of meerdere ambtsopleidingen zijn gevestigd: drie universiteiten met één ambtsopleiding en één met alle andere. In het KNAW-onderzoek uit 2015[39] is aangegeven dat het veld ondanks de externe ontwikkeling van kleinere opleidingen weinig in beweging komt. Daarnaast zijn er universiteiten die van vestigingsplaats wijzigen of dit overwegen, waardoor een andere onzekerheid ontstaat, omdat lokale nabijheid een belangrijke factor is gebleken. Het is dus mogelijk dat er nog meer beweging gaat ontstaan, nu ook de motie het mogelijk heeft gemaakt uit te treden met behoud van het budget van voor de afspraken in 2016. Daarom zijn de huidige verbintenissen van seminaria aan huidige universiteiten niet meer vanzelfsprekend.

Binnen deze onzekere context is er bij ambtsopleidingen behoefte aan langjarige duidelijkheid. In een duurzame constructie zijn de volgende elementen van belang:

- Een compleet beeld van alle seminaria en ambtsopleidingen, waarbij in toekomstige inhoudelijke afspraken en financiële middelen rekening wordt gehouden met een aantal aspecten. OCW heeft in 2010 het criterium van de omvang van betrokkenen (‘aanhangers’) gehanteerd. Het begrip ‘aanhangers’ is echter een lastig te operationaliseren begrip, mede omdat de betrokkenheid bij ieder seminarie een andere invulling krijgt. Het gaat niet alleen om vastlegging in systemen als ‘lid’ en de eventuele financiële betrokkenheid maar ook om feitelijke betrokkenheid via deelneming aan bijeenkomsten of andere vormen van betrokkenheid. Het kan ook zinvol zijn om andere aspecten hierin mee te nemen, zoals studentaantallen en aantallen afgestudeerden, academische en maatschappelijke impact en valorisatie, waarbij rekening kan worden gehouden met de fase waarin een seminarie zich bevindt.
- Een financieringswijze die voor een langere periode wordt vastgelegd en alleen tussentijds gewijzigd kan worden onder vooraf vastgelegde voorwaarden.
- Afstemming tussen alle seminaria en betrokken universiteiten over een ontworpen systematiek die vervolgens op draagvlak kan rekenen.

4.4 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk 4 is via een beschouwende aanpak impliciet antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. In deze paragraaf 4.4 komt de beantwoording expliciet aan de orde, aan de hand van de vijf onderzoeksvragen.

1. *In hoeverre zijn de doelen en afspraken uit 2016, verbonden aan de vernieuwde financieringswijze van de ambtsopleidingen, behaald?*

De doelen hebben wij in paragraaf 4.1.1 als volgt geformuleerd:

- Meer flexibiliteit en synergie tussen diverse ambtsopleidingen;
- Duidelijkheid over duurzame financiering;
- Bijdrage aan samenwerking en afstemming binnen het theologisch onderwijs in Nederland.

Op basis van dit onderzoek constateren we dat de gestelde doelen slechts gedeeltelijk zijn behaald. Het eerste doel is het meest duidelijk behaald doordat seminaria en de VU hebben geïnvesteerd in onderlinge samenhang, expertiseontwikkeling en er op een beperkt aantal onderdelen samenwerkingsverbanden tussen seminaria met de VU zijn ontstaan, ook al vragen die op onderdelen nog verbetering. Binnen het verband van de VU zijn seminaria ontzorgd en is gewerkt aan deskundigheidsbevordering en kwaliteitsaspecten.

39 KNAW (2015). Klaar om te wenden. De academische bestudering van religie in Nederland: een verkenning. Amsterdam, KNAW.

Het tweede doel is behaald in de zin dat de lumpsum-voorziening op zichzelf wel duidelijk is maar dat er veel onduidelijkheid is ontstaan, mede door latere veranderingen:

- OCW heeft in de aanloop naar de nieuwe financieringswijze en in de vastlegging van de afspraken naar de seminaria wel aangegeven dat de oorzakelijke bedragen vanaf de ingang van de nieuwe werkwijze niet meer van toepassing zouden zijn, maar zoals in dit onderzoek blijkt zijn niet alle partijen daarvan voldoende op de hoogte.
- De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen – en de minister van OCW heeft die uitgevoerd – waarin de afspraken uit 2016 ongedaan werden gemaakt door ieder seminarie de mogelijkheid te geven uit te treden met medeneming van het oorspronkelijke bedrag.

Het derde doel is in zoverre behaald dat er bij vrijwel alle seminaria, die verbonden zijn aan de VU, stappen zijn gezet om tot meer samenwerking te komen. Seminaria zien ook de meerwaarde van samenwerking met en de interreligieuze positie van de VU, al zijn er nog verbeteringen mogelijk. Echter, één seminarie heeft na ingang van de motie de VU verlaten, waardoor het veld meer versnipperd is geraakt.

2. *Welke factoren zijn hierin bevorderend en welke factoren zijn hierin belemmerend?*

Bevorderende factoren zijn de regie vanuit de VU naar de ambtsopleidingen geweest en de op samenwerking gerichte inspanningen van de VU en vrijwel alle verbonden seminaria. Bevorderend is ook de kwaliteit van de ondersteuning en het kwaliteitszorgsysteem binnen de VU plus de inhoudelijke support op werving en selectie en studentenwerving. De seminarieraad is een verbindend gremium op inhoud dat zich de komende jaren nog verder kan ontwikkelen.

Belemmerende factoren waren de ervaren spanningen tussen het Orthodox seminarie en de faculteit van de VU. Een andere belemmerende factor was de motie en de uitvoering van de motie door de minister van OCW. Daar komt bij dat de financiering in 2016 betrekking had op meer seminaria dan waar oorspronkelijk financiering voor was, waardoor het beeld is ontstaan dat seminaria ten behoeve van de twee nieuwe seminaria moesten ‘inleveren’. Daarnaast zijn er de belemmerende factoren die onder onderzoeksvraag 1 al zijn genoemd.

3. *In hoeverre is er draagvlak bij alle betrokken actoren voor de in 2016 gestelde doelen en gemaakte afspraken?*

Een aantal seminaria geeft aan niet bij de afspraken uit 2016 betrokken te zijn geweest waardoor onduidelijk is in hoeverre er bij alle partijen in 2016 draagvlak bestond.

Uit de brief van de minister in 2016 kan worden afgeleid dat dit draagvlak bestond.[40] Gaandeweg is dit draagvlak bij in ieder geval het Orthodox seminarie afgebrokkeld, zoals ook duidelijk is geworden uit de door het seminarie geïnstigeerde motie en vervolgens het vertrek van dit seminarie. Bij de andere seminaria bestaat dit draagvlak nog steeds, hoewel niet overal in even sterke mate. Bij de ambtsopleidingen aan de UU en de PThU en de beide universiteiten is dit draagvlak niet gewijzigd, de situatie van voor 2016 is bestendigd.

4. *Wat is het effect van de uitvoering van de motie Van der Molen-Tielen bij bovengenoemde onderzoeksvragen?*

De motie heeft grote impact gehad, zoals in dit rapport en in de beantwoording van de andere onderzoeksvragen is beschreven. De motie heeft feitelijk de hele systematiek van de afspraken in 2016 onderuit gehaald. Daarnaast wordt de overheid minder als partner gezien vanwege de onhelderheid van de afspraken in 2016 en de uitgevoerde motie, waardoor wantrouwen naar OCW is ontstaan. Voor de VU is de impact het grootst geweest: door het vertrek van het Orthodox seminarie maar ook doordat een andere verhouding tussen seminaria en de VU lijkt te zijn ontstaan: meer gericht op besteding van en verantwoording over het oorspronkelijke bedrag en minder gericht op de beoogde regie en synergie. Onder seminaria bestaan hier verschillende beelden over, variërend van het ontstaan van rechtsongelijkheid door de motie, ondermijning van het solidariteitsprincipe en samenwerking, tot ook een verademing vanwege ontstane rust en de kans op bestendigen van een gelijkwaardige samenwerking.

40 Brief van de minister van onderwijs, cultuur en wetenschap Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 16 december 2016, 31 288, nr. 566.

5. *Op welke manier kunnen de principes van de doelen en afspraken verbonden aan de nieuwe financieringswijze in 2016 geborgd blijven en met de VU geregeld worden in een duurzame constructie, gegeven het huidige financiële kader en uitvoering van de motie Van der Molen-Tielen?*

De borging van de principes zoals afgesproken in 2016 vraagt op een aantal aspecten een (lichte) wijziging of een nadere vastlegging van afspraken. Deze zijn op basis van de bevindingen uit deze evaluatie hieronder weergegeven.

1. Er is een duidelijke en breed gedeelde behoefte om vanuit OCW cq de VU (nogmaals) duidelijk te maken hoe de lumpsum bij de VU indertijd is vastgesteld, wat de bedragen waren vanaf 2017 en welk feitelijk effect (ten aanzien van bedragen) de aangenomen motie heeft op de financiering per seminarie of universiteit.
2. OCW en de VU zullen samen tot overeenstemming moeten komen omtrent een structurele financiering waarin over het volgende afspraken gemaakt moeten worden:
   a. Een structurele financiële oplossing vanwege het vertrek van het Orthodox seminarie, zoals per brief gevraagd door de VU.[41]
   b. Afspraken over de financiering in de situatie waarin nieuwe toetreders zich aan de VU willen verbinden.
   c. Afspraken over de financiering in de situatie waarin andere aan de VU verbonden seminaria met medeneming van hun financiën vertrekken.
3. Een aantal seminaria geeft aan over meer financiële middelen te willen beschikken omdat zij nog betrekkelijk jong zijn en/of onvoldoende financiële middelen vanuit hun ‘volgers’ hebben. Omdat deze seminaria allen aan de VU zijn verbonden is dit een gesprek dat in eerste instantie bij de VU zal moeten worden gevoerd. Afhankelijk van die gesprekken kent deze behoefte mogelijk een bredere scope.

De drie hierboven genoemde zaken vragen actie van verschillende actoren. Deze betreffen een deel van de partijen maar heeft uiteindelijk betekenis voor allen. OCW kan een regierol nemen voor bovengenoemde acties, door een bijeenkomst te organiseren met alle betrokken seminaria en universiteiten om duidelijke en bestendige afspraken voor de toekomst te maken en deze vast te leggen. Daarbij is het van belang dat deze afspraken meerjarig zijn en alleen tussentijds kunnen worden gewijzigd onder vooraf vastgelegde voorwaarden, om duidelijkheid en zekerheid te bieden aan alle actoren.

41 Brief van het College van Bestuur van de VU aan de minister, 27 mei 2020.

HOOFDSTUK 5

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

5.1.1 Totstandkoming afspraken in 2016

Over de totstandkoming van de afspraken in 2016 trekken wij de volgende conclusies:

1. De regeling uit 2016 is tot stand gekomen zonder dat alle betrokkenen gedurende het hele traject werden betrokken. Er is geen verslag of document vindbaar waarin betrokkenen zich hebben uitgesproken. Er is wel een brief van OCW waarin is aangegeven dat allen met de voorgestelde wijziging hebben ingestemd. Er is in dit onderzoek geen aanleiding te veronderstellen dat partijen op dat moment niet hebben ingestemd.
2. Wel valt op dat vrijwel alle betrokkenen zich niet en/of zich onvoldoende bewust waren van de effecten op de volgende onderdelen:
   a. Het bedrag voor 2016 is opgegaan in de lumpsum en daarmee niet meer herkenbaar of als referentie bruikbaar.
   b. Bestaande afspraken van voor 2016 waren vanaf het moment van ingaan van de nieuwe regeling niet meer van toepassing.
   c. De bestaande systematiek van financiering binnen de ambtsopleiding zou gaan wijzigen en werd onder regie van de VU gebracht. Afspraken tussen de VU en seminaria vallen niet onder de invloedssfeer van OCW.
   d. Bij aanvang van de nieuwe systematiek (januari 2017), zijn door de VU individuele gesprekken gevoerd met seminaria en gezamenlijke gesprekken over de verdeling van de lumpsum, wat aan middelen nodig is in relatie tot de omvang van het aanbod, de kwaliteit en de onderlinge werkafspraken.
   e. Er is bij seminaria onvoldoende besef geweest dat de regie van de VU zou betekenen dat, mede omwille van de kwaliteitsborging, de systematiek van fte-toewijzing zou veranderen, namelijk op basis van een voor allen gelijke formatie en een deel situationeel, naar behoefte. Er is op dat moment een beperkte vertaling geweest naar wat dit voor seminaria in de praktijk zou gaan betekenen.
   f. Doordat twee seminaria die nog geen middelen kregen ook uit de lumpsum bekostigd moesten worden waren er minder middelen gemiddeld per seminarie vergeleken met de situatie van voor 2016. Dit betekende dat de bestaande middelen over meer partijen verdeeld moesten worden en iedere partij in theorie feitelijk minder kreeg dan zij voor die tijd kreeg, onverlet de afspraken die de VU vervolgens met de partijen maakte. Daarbij zijn de middelen, in tegenstelling van de situatie van voor 2016, nu wél structureel.

   Terugkijkend zien we dat, ondanks alle inspanningen daartoe van zowel OCW als VU, aan de voorkant onvoldoende duidelijk is geworden wat de veranderende financieringswijze voor de seminaria zou gaan betekenen.
3. De betrokken partijen zelf (VU en seminaria) hebben vanaf 2017 op initiatief van de VU afspraken gemaakt. Het komen tot concrete afspraken heeft enige tijd geduurd en ook de vastlegging ervan is voor sommige seminaria laat gebeurd. Dat had te maken met de verschillende ontwikkelingsfasen van seminaria. De VU is inmiddels met de seminaria in gesprek over herijking van de uitgangspunten, mede als gevolg van de uitgevoerde motie.

5.1.2 Feitelijke werking na wijziging van de afspraken in 2016

Hieronder geven we onze conclusies over de feitelijke werking van de afspraken na 2016. Daarbij maken we onderscheid tussen de VU en de seminaria aan de VU verbonden en de andere universiteiten en seminaria.

De VU en de *seminaria* hebben samengewerkt aan het inrichten van de nieuwe situatie; dit wordt overwegend als positief ervaren. Het voorstel vanuit de VU tot een hernieuwde inrichting, waarin rekening is gehouden met de beoogde aspecten, minder kosten naar overhead en aansluiting bij het kwaliteitszorgsysteem aan de VU, is door de seminaria goedgekeurd en ingericht. Daarmee is voldaan aan van de verwachtingen van de nieuwe financieringswijze zoals uitgesproken in de brief van de minister in 2016.

In de uitvoering valt op dat de *seminaria* minder autonomie ervaren dan voorheen omdat er meer afspraken zijn die voor allen gelden en er minder ruimte wordt gevoeld voor eigen sturing. Ook hebben we bemerkt dat er enige onvrede is over de bekostiging vanuit de lumpsum voor twee seminaria die voorheen nog geen bekostiging kregen.

Dit uit zich bijvoorbeeld in onvrede over de toekenning van middelen per seminarie of de toepassing van interne VU-regels die soms als dwingend worden ervaren. Er is verder het gevoel dat de overhead die wordt ingehouden hoog is (10%). Dat kan mogelijk worden verklaard doordat de overhead voor 2016 niet als zodanig zichtbaar was, maar ook door geuite vermoedens dat er meer overhead in rekening zou worden gebracht dan feitelijk wordt besteed. Aan de andere kant merken wij ook op dat het vanuit het perspectief van de faculteit geen eenvoudige opgave is om op basis van een lumpsumbedrag tot een interne verdeling te komen die voor ieder seminarie als gelijkwaardig wordt beschouwd. Dat vraagt iets van de faculteit en van de seminaria om buiten eigen kaders en belangen naar het collectief te kunnen kijken.

Voor de seminaria verbonden aan de andere universiteiten veranderde er niets.

5.1.3 Wijziging in financieringswijze in 2019

Zoals in dit rapport beschreven werd in 2019 een motie in de Tweede Kamer aangenomen om het mogelijk te maken dat een seminarie van de VU zou kunnen vertrekken met medeneming van de oorspronkelijke financiering. Onze conclusie is dat als gevolg van de motie de hele systematiek uit 2016 in feite is doorbroken en de situatie van voor 2016 deels weer bestaat.

De motie: aanleiding en uitvoering

De aanleiding voor de motie was onvrede bij het Orthodox seminarie. De minister heeft de motie uitgevoerd, na deze eerst te hebben ontraden.

Onze conclusie is dat alle betrokken partijen in het hele systeem (minister, OCW, VU, individuele seminaries bij de VU, Tweede Kamer) er niet in geslaagd zijn de systematiek van 2016 overeind te houden zoals bedoeld. Zoals eerder aangegeven is een belangrijke reden daarvoor de onhelderheid over de gemaakte afspraken in 2016, waardoor partijen daarna niet vanuit hetzelfde principe zijn gaan redeneren.

Daarnaast zien wij dat in de aanloop naar de motie er verschillende momenten zijn geweest waarop voorkomen had kunnen worden dat via de motie een einde zou worden gemaakt aan de afspraken uit 2016. Hierin hebben alle partijen een rol gespeeld:

- De VU en het Orthodox seminarie hebben geen overeenstemming kunnen bereiken over hun geschil, waardoor een moeizame samenwerkingsrelatie is ontstaan waarbij ook andere seminaria in de samenwerkingsrelatie zijn geraakt.
- De andere seminaria aan de VU hebben de ontstane situatie zien gebeuren en hebben er ook (van elkaar verschillende) opvattingen over, maar hebben niet kunnen voorkomen dat het Orthodox seminarie uiteindelijk is uitgetreden. Daarbij speelde ook mee dat het vertrek van dit seminarie voor sommigen een ‘opluchting’ was gezien de ontstane spanningen.
- Het Orthodox seminarie heeft zich met de wens tot uittreden als eerste bij het ministerie van OCW gemeld, waarna het ministerie hen heeft terugverwezen naar de gemaakte afspraken in 2016 en de evaluatie die in 2021 zou volgen. De vraag is of het ministerie, als ‘eigenaar’ van de in 2016 gemaakte afspraken, niet meer had kunnen doen om tot een oplossing te komen, zeker gezien het feit dat met de motie de afspraken uit 2016 feitelijk ongedaan zijn gemaakt.

De meerderheid in de Tweede Kamer heeft in de vaste Kamercommissie OCW in 2017 al vragen gesteld over het bij uittreden mogen meenemen van financiering voor 2016. De minister heeft daarop geantwoord hiervan geen voorstander te zijn gezien de samenhang in het systeem en de strijdigheid met het principe van de lumpsum. De commissie heeft het daarbij gelaten. In 2019 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen, ingediend door de leden Van der Molen en Tielen om uittreden met medeneming van de financiering van voor 2016, wel mogelijk te maken. De motie is, ondanks dat deze door de minister werd ontraden, aangenomen. Dit geeft een beeld van onhelder beleid.

Wij constateren dat het Orthodox seminarie via de motie de eigen belangen goed heeft kunnen behartigen. Daarbij vragen we ons af of de Tweede Kamer voldoende heeft laten meewegen wat de grotere effecten hiervan konden zijn in het licht van de eerder gemaakte en door de Tweede Kamer geaccordeerde afspraken. We merken op dat de overheid een onzekere situatie heeft gecreëerd door afspraken zo kort na ingang weer terug te draaien.

Gevolgen van de motie

Door de aangenomen motie en de toezegging van de minister deze uit te voeren, is voor de VU een onzekere situatie ontstaan. Elk seminarie kan nu vertrekken met medeneming van het bedrag dat voordat de regeling uit 2016 in werking trad, voor hen was bestemd. Dat tast het principe en de werking van de lumpsum aan. Daarnaast leverde het vertrek van het Orthodox seminarie op korte termijn onvoldoende dekking op voor de vaste kosten. OCW heeft de VU daarvoor twee jaar gecompenseerd.

Seminaria zijn zich ervan bewust dat zij zich met medeneming van het bedrag bij een andere universiteit kunnen gaan vestigen. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat een seminarie daartoe concrete plannen heeft. Voor de seminaria verbonden aan de andere universiteiten is de oorspronkelijke regeling in 2016 niet gewijzigd.

Een bijkomend effect is dat seminaria zich minder afhankelijk zijn gaan voelen van de VU nu uittreden met behoud van de eerdere financiering mogelijk is. Dit besef kan leiden tot een meer ervaren gelijkwaardigheid in de samenwerking, niet alleen tussen seminaria en de VU maar ook tussen seminaria onderling. Dat laatste is relevant omdat er ook een collectief belang is tussen seminaria en de VU, namelijk het interreligieuze karakter realiseren. Daarvoor is het als partijen van belang om als één geheel op te trekken in plaats van de afzonderlijke belangen te behartigen, dit bevordert ook het gesprek met derden.

Een aandachtspunt betreft de seminaria die voor 2016 nog geen financiering kregen en dus ook niet met medeneming van een oorspronkelijk bedrag van de VU kunnen vertrekken. Zij ervaren de situatie na de motie als ‘rechtsongelijkheid’.

Naast het financiële aspect zijn er ook inhoudelijke gevolgen, zoals de verdere versnippering van de ambtsopleidingen over universiteiten. Om inhoudelijke redenen wordt het vertrek van het Orthodox seminarie dan ook door de VU en aan de VU verbonden seminaria betreurd.

5.1.4 Resumerend

Op basis van dit onderzoek en het voorgaande in paragraaf 5.1 trekken wij de volgende conclusies:

Het uitgangspunt om seminaria bij de VU te bekostigen via een lumpsum en daarbij van de VU regie te verwachten omtrent facilitering, inhoud en kwaliteit, is een logische lijn. De regierol door de VU heeft geleid tot kwaliteitsborging binnen de VU, een efficiëntere wijze van kosteninrichting voor de overhead en er is een gezamenlijk inhoudelijke agenda gemaakt, hoewel slechts beperkt uitgevoerd. Daarmee is de verwachting bij de wijze van financiering in 2016 uitgekomen.

Gaandeweg de uitvoering is, zoals blijkt uit deze evaluatie, een aantal aandachtspunten ontstaan:

- Er bleek – achteraf – geen volledig beeld bij alle betrokkenen over wat de nieuwe beleidslijn in de uitvoering betekende. Zo geven enkele semiaria en een universiteit aan niet bij de afspraken betrokken te zijn geweest of in een laat stadium. Echter, vertegenwoordigers van alle seminaria en universiteiten zijn in 2016 bij minstens één gesprek aanwezig geweest. Daarnaast heeft OCW een op inhoud gelijkluidende brief gestuurd aan alle seminaria en universiteiten met uitleg van de situatie na 1 januari 2017. In dit onderzoek blijkt dat er een ander beeld is ontstaan van de informatie in 2016 maar vooral ook de uitwerking in de praktijk. Dit heeft mogelijk te maken met de beknopte wijze waarop de informatie vanuit OCW aan de universiteiten en seminaria is gecommuniceerd en vervolgens is geïnterpreteerd door betrokkenen. Ook het aannemen van de motie heeft hierin een rol gespeeld, aangezien de motie de mogelijkheid biedt dat seminaria met medeneming van het oorspronkelijke bedrag zich aan een andere universiteit kunnen binden. Een andere mogelijke oorzaak kan wisseling van personen bij seminaria zijn maar ook een verwachtingspatroon dat achteraf niet gerealiseerd kon worden, bijvoorbeeld wanneer als gevolg van de

lumpsumsystematiek niet alle inhoudelijke wensen konden worden ingewilligd.
- Als gevolg van onderlinge spanningen met tenminste één seminarie, gevoegd bij de reorganisatie van de faculteit, is het vermoeden ontstaan dat geld van de lumpsum weglekte naar de faculteit. In dit onderzoek is dat niet bevestigd, maar de ontstane spanningen hebben geleid tot de wens tot uittreden van één seminarie, hetgeen via een aangenomen motie ook is gerealiseerd.
- Voorts valt ons op dat er tussen seminaria weinig begrip lijkt voor elkaars uitgangspunten. Het is de vraag in hoeverre seminaria met elkaar delen wat hun ambities zijn, waar ze staan, en wat daarvoor nodig is, om als gelijkwaardige partijen tot een rechtvaardige verdeling van middelen te komen. In het verlengde daarvan is tussen seminaria onvoldoende oog voor het collectief belang, waardoor vooral eigen belangen de boventoon voeren. Dat vraagt nadere afstemming tussen de VU en aan de VU verbonden seminaria, wil de meerwaarde van de afspraken uit 2016 ook echt bereikt kunnen worden.

Daarbij is complicerend dat de situatie van voor 2016 via de aangenomen motie weer werkend is geworden, waardoor de systematiek feitelijk onderuit is gehaald:

- Er is door het vertrek van het Orthodox seminarie een substantieel financieel gat ontstaan in de lumpsumvoorziening aan de VU. Daarmee is de structurele financiering uit 2016 voor de VU niet meer structureel omdat ieder seminarie kan vertrekken met medeneming van de financiering van voor 2016.
- Er is door de aangenomen motie ongelijkheid tussen seminaria ontstaan waar het gaat om de financiering van 2016 en dus het bedrag dat zij mogen meenemen na vertrek van de VU, omdat een aantal seminaria geen financiering ontving voor 2016.

Als breder thema zien wij een toenemende versnippering in de verbinding van seminaria aan universiteiten. Daarnaast wordt het veld van de theologie- en religieopleidingen steeds kleiner, waardoor het voor de hand ligt in gezamenlijkheid na te denken over borging naar de toekomst.

5.2 Aanbevelingen

Uit de evaluatie blijkt dat de doelen die waren beoogd met de wijziging van financieringsafspraken in 2016 gedeeltelijk zijn behaald. Het bekostigen van seminaria bij de VU via een lumpsum en het beleggen van de regie bij de VU, heeft onder andere tot kwaliteitsborging, expertiseontwikkeling en meer samenwerking geleid. Op de meeste vlakken zijn nog verbeteringen mogelijk, zoals eerder in dit rapport geschetst, maar in algemene zin zijn de beoogde resultaten behaald.

Echter, door het uitvoeren van de motie is de gehele systematiek doorbroken. De vraag is nu dus: hoe de goed werkende onderdelen te behouden en tegelijkertijd een aangepaste systematiek te ontwikkelen om de gevolgen van de motie te verwerken. In onze optiek is het daarom niet noodzakelijk om de gehele wijze van financiering volledig te herzien. Dat neemt niet weg dat voor een duurzame financieringsconstructie een aantal aandachtspunten in ogenschouw genomen dienen te worden. Daartoe doen wij enkele aanbevelingen, in lijn met de beantwoording van onderzoeksvraag 5.

Door ervaren onvoldoende duidelijkheid aan de voorkant en geen heldere wederzijdse verwachtingen, zijn er in de loop van de tijd beelden ontstaan van ervaren ongelijkheid. Het is, om naar de toekomst met elkaar verder te kunnen, belangrijk dat de verwachtingen voor de toekomst heel helder worden neergezet, met alle betrokkenen worden afgestemd, wordt gesproken over wat dat in de praktijk betekent, met ruimte en begrip voor elkaars positie in het geheel. Het gevoel van ongelijkheid uit het verleden moet eerst weg worden genomen, voordat een volgende stap op goede grond kan worden gemaakt. Daarin zijn de VU en de aan de VU verbonden semiaria de belangrijkste actoren. Naar wij begrepen is het gesprek hierover reeds in gang gezet.

Wij bevelen voorts aan dat het ministerie een regierol neemt in de organisatie van een traject waarbinnen met de VU en aan de VU verbonden seminaria wordt gesproken over de gevolgen van de - vanwege de uitgevoerde motie - gewijzigde financiering.

Welke onderdelen van de huidige financieringswijze aanpassing behoeven als gevolg van de motie zou onderwerp van gesprek moeten zijn. Onderdelen daarvan zijn:

- Afspraken over de wijze waarop de financiering structureel en in de vorm van lumpsum kan worden uitgekeerd (zoals in 2016 afgesproken), met inachtneming van de gevolgen van de motie uit 2019.
- Een overgangsregeling voor zover van toepassing.
- Afspraken over situaties als uittreding bij een universiteit, veranderende omstandigheden en dergelijke.
- Jaarlijkse evaluatie van de afspraken.
- Heldere rolverdeling afspreken tussen OCW, de VU en de seminaria over bovengenoemde aspecten als het gaat om de verantwoordelijkheden en de uitvoering.

Het lijkt logisch dat dit gesprek plaatsvindt tussen OCW en de VU waarna het, vanwege de regierol van de VU, voor de hand ligt dat de VU het gesprek met de seminaria voert. Desgewenst kan hierin ook tussen OCW en de VU samen worden opgetrokken.

De uitgevoerde motie heeft alleen werking naar de VU en de aan de VU verbonden seminaria. In dit onderzoek is gebleken dat de andere seminaria en universiteiten geen aanleiding zien voor veranderingen in de financieringswijze. Wel vinden zij het wenselijk betrokken te zijn bij eventuele nieuwe afspraken. Wij bevelen aan een gesprek te organiseren met alle betrokken universiteiten en alle seminaria. In dat gesprek kan als eerste informatie worden gegeven over de gemaakte afspraken met de VU en aan de VU verbonden seminaria. Een dergelijk collectief gesprek biedt ook ruimte om over bredere ontwikkelingen in het veld te spreken, zoals beschreven in paragraaf 4.3.3 en paragraaf 5.1. Hierin is geen inhoudelijke rol voor OCW weggelegd, wel zou OCW een faciliterende rol kunnen vervullen en het eerste deel van het gesprek voor haar rekening kunnen nemen.



Bijlagen

1. Lijst geïnterviewde functionarissen (organisatie en functie)

2. Lijst bestudeerde documenten

3. Lijst met afkortingen

BIJLAGE 1

Lijst met geïnterviewde functionarissen

Organisatie	Functionaris
Vrije Universiteit, FRT	Decaan Faculteit Religie en Theologie
	Liaisonofficier ambtsopleidingen
	Directeur bedrijfsvoering
	Faculteitscontroller
Vrije Universiteit, Concern control	Coördinator Bedrijfsvoering
	Senior-beleidsadviseur, Concern control en beleidsmedewerkers Concern control
Boeddhisme	Hoogleraar Boeddhisme en Rector, Boeddhistisch Seminarium (VU)
	Universitair Hoofddocent Boeddhisme (VU & Leiden), voormalig: Interim Rector, Boeddhistisch Seminarium (VU)
	Bestuurslid en Portefeuillehouder VU (BZI)
Hindoeïsme	Voorzitter Hindoeraad Nederland
	Hoogleraar Hindoespiritualiteit VU en Nyenrode
CIT	Hoofddocent Islamitische Theologie en Directeur Centrum voor Islamitische Theologie aan de VU
Doopsgezinden	Rector Doopsgezind Seminarie
	Voorzitter college van curatoren Doopsgezind Seminarium
Baptisten	Rector Baptisten Seminarie
	Secretaris Baptisten Seminarie
Remonstranten	Bijzonder hoogleraar en interim rector Remonstrants Seminarie
	Oud-hoogleraar Governance aan de economische faculteit VU
Hersteld Hervormde Kerk	Bestuurslid/commissielid COV Hersteld Hervormde Kerk
	Secretaris COV Hersteld Hervormde Kerk
	Rector Seminarie van Hersteld Hervormde Kerk en hoogleraar VU
CMT	Directeur Seminarie Samen Kerken in Nederland, Centre for Migration Theology
	Penningmeester Samen Kerken in Nederland, Centre for Migration Theology
NIK	Voorzitter Nederlands Israëlische Kerkgenootschap
	Opleidingscoördinator Nederlands Israëlitisch Seminarium
Oud Katholieken	Rector Oud-Katholiek Seminarie
	Penningmeester stichtingsbestuur OKS
	Bijzonder hoogleraar Oude Katholieke Kerkstructuur UU
Universiteit Utrecht	Vm. Hoofd departement Filosofie en religiewetenschap UU
Orthodox seminarie	Rector St. Irenaeus Seminarie
Radboud Universiteit	Decaan Faculteit der Filosofie, Theologie en religiewetenschappen
	Directeur Bedrijfsvoering Faculteit der Filosofie, Theologie en religiewetenschappen
VEG	Emeritus predikant en voorzitter bestuur van het Seminarium van de Bond Vrije Evangelische Gemeenten
	Bestuurslid van het Seminarium van de Bond Vrije Evangelische Gemeenten
	Bestuursadviseur van het Seminarium van de Bond Vrije Evangelische Gemeenten
PThU	Voorzitter College van Bestuur PThU
	Secretaris College van Bestuur PThU
OCW	Lid MT Directie Hoger Onderwijs & Studiefinanciering
	Teamcoördinator Directie Hoger Onderwijs & Studiefinanciering
	Senior beleidsmedewerker Directie Hoger Onderwijs & Studiefinanciering

BIJLAGE 2

Overzicht bestudeerde documentatie

Documentsoort	Titel/aanduiding document
Kamerstukken	Brief van de staatssecretaris van OCW, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 2 juli 2010, 31 821, nr. 80.
	Brief van de minister van OCW, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 16 december 2016, 31 288, nr. 566.
	Stemming motie Modernisering financiering ambtsopleidingen, de stemming over een motie, ingediend bij het VSO Modernisering financiering ambtsopleidingen, te weten: de motie-Van der Molen/Tielen over het meegeven van financiering aan ambtsopleidingen (31288, nr. 748). (Zie vergadering van 27 juni 2019.)
	Kamerstuk gewijzigde motie van de leden van der Molen en Tielen ter vervanging van die gedrukt onder nr. 748, 2 juli 2019, 31 288, nr. 768.
	Brief van de minister van onderwijs, cultuur en wetenschap, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal Den Haag, 6 december 2019, 31 288, nr. 798.
	Verslag van schriftelijk overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 288, nr. 581.
Correspondentie	Brief van de minister van OCW, aan de VU, Aanvraag bijzondere bijdrage VU/OKN, 18 augustus 2015.
	Intern verslag OCW van een van de bijeenkomsten, op 24 juni 2016 (niet vastgesteld en verspreid)
	Brief van de minister van OCW, aan de VU, Modernisering financiering ambtsopleidingen, 21 december 2016.
	Brief van de minister van OCW, afzonderlijk gezonden aan alle seminaria en betrokken universiteiten, Modernisering financiering ambtsopleidingen, 21 december 2016.
	Brief van de VU aan het ministerie van OCW, Motie modernisering financiering ambtsopleidingen, 16 september 2019.
	Brief van de minister van OCW, aan de VU, Motie financiering ambtsopleidingen, 20 december 2019.
	Brief van de VU aan het ministerie van OCW, Financiering ambtsopleidingen aan de VU, 27 mei 2020.
	Brief van de minister van OCW, aan de VU, Financiering ambtsopleidingen aan de VU, 10 september 2020.
	Brief van de Radboud Universiteit aan ministerie van OCW, Uitvoering motie financiering ambtsopleidingen Orthodox seminarie, 20 april 2021.
	Brief van de minister van OCW, aan de Radboud Universiteit, Verhuizing ambtsopleiding St. Irenaeus Orthodox Theologisch Instituut naar Radboud Universiteit, 20 mei 2021.
	Brief van de minister van OCW, aan de VU, Compensatie verhuizing ambtsopleidingen seminarie Orthodoxie, 20 mei 2021.
	Brief van Orthodoxe zendende instantie aan de minister van Rechtsbescherming, Reactie op uw brief van 13 oktober met kenmerk 3497330 aan de Tweede Kamer en uw brief van 14 oktober met kenmerk 3497338 aan ons, Den Haag, 23 november 2021.
	Brief van Protestantse Theologische Universiteit aan ministerie van OCW, Opheffing Seminarium van de Bond van Vrije Evangelische Gemeenten in Nederland, 26 januari 2022.
	Verklaring oprichting Raad van Seminaria, oktober 2017.
Literatuur	Het kerkgenootschap in de neutrale staat, Dissertatie T. Kooten, 2017.
	KNAW (2015). Klaar om te wenden . . De academische bestudering van religie in Nederland: een verkenning. Amsterdam, KNAW.
Financiële stukken	Berekeningen rijksbijdrage Universiteiten en Hogescholen, jaren 2014 tot en met 2022 (EDOC). (OCW)
	Jaarverslag 2020, VU.
	Samenwerkingsovereenkomsten VU en verbonden seminaria (VU) (op één na getekend)
	Samenwerkingsovereenkomst Radboud Universiteiten St. Irenaeus.
	Twaalfmaandrapportages Faculteit Religie en Theologie (VU), jaren 2016 tot en met 2020.
	Rapportage verantwoording lumpsum aan seminaries 2020 (VU, 21 april 2021).
	Jaarplannen Faculteit Religie en Theologie (VU), jaren 2021 en 2022.
	Aanvraag bijzondere bijdrage seminarium VU/OKIN (VU) 18 augustus 2015.
	Interne toelichting op verwerking in jaarrekening middelen OKIN (VU), 10 december 2018.
Media	Diverse mediaberichten (dagbladen, websites).

BIJLAGE 3

Lijst met afkortingen

Afkorting	Betekenis
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
VU	Vrije Universiteit van Amsterdam
FTR	Faculteit Filosofie, Theologie en Religiewetenschappen
UU	Universiteit Utrecht
PThU	Protestantse Theologische Universiteit
PKN	Protestantse Kerk Nederland
NIS	Nederlands-Israëlitische Seminarium
NIK	Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap
HHK	Hersteld Hervormde Kerk
UD	Universitair docent
OKIN	Stichting Orthodoxe Kerk in Nederland
CIT	Centrum voor Islamitische Theologie
CMT	Centre for Migration Theology
OKS	Oud-Katholiek Seminarie
VEG	Bond Vrije Evangelische Gemeenten
WHW	Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek

Berenschot



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Toekomst van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl