
Tussenrapportage

***Onderzoek naar de
toereikendheid van het
macrobudget, doelmatigheid
van de besteding en de
kosten(toerekening) in mbo,
hbo en wo***

14 september 2020

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Vraagstelling
3. Aanpak
4. Stand van zaken
5. Tot slot

Introductie

Voor u ligt de voortgangsrapportage van het onderzoek naar de toereikendheid van het macrobudget, de doelmatigheid van de bestedingen en de kosten in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs en praktijkgericht onderzoek (hbo&o) en wetenschappelijk onderwijs en onderzoek (wo&o).

Deze rapportage gaat kort in op de onderzoeksaanpak, de voortgang van de analyses, de afhankelijkheden van data die nog verkregen moeten worden in het restant van de onderzoeksperiode en de verwachtingen rondom het moment van oplevering.

Deze rapportage geeft de procesmatige voortgang weer van de werkzaamheden in de eerste kwartalen van het onderzoek. De inhoudelijke resultaten worden nog met het veld gevalideerd en zijn daarom nog niet in deze rapportage opgenomen.

Vraagstelling

Het ministerie van OCW heeft aan PwC Strategy& gevraagd om onderzoek te doen naar de toereikendheid van het macrobudget in het licht van de gewenste kwaliteit, de doelmatigheid van de bestedingen en de kosten (toerekening) in het mbo, hbo&o en wo&o. De volgende vier hoofdvragen zijn ons gesteld:

1. Hoe verhoudt het macrobudget zich tot de kosten die instellingen maken voor het mbo, het hoger onderwijs en het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek?
2. Wat is de gewenste kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger onderwijs en het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek en in hoeverre is het macrobudget toereikend, gelet op de gewenste kwaliteit?
3. In hoeverre wordt het macrobudget doelmatig besteed en hoe kan dit verbeteren?
4. Op welke manier kunnen de gehanteerde prijspeilen (bekostigingsniveaus) van opleidingen in de bekostiging zo worden ingesteld dat ze de werkelijke kosten van opleidingen beter benaderen?

De scope van het onderzoek raakt aan een groot aantal onderwijsinstellingen in drie sectoren (mbo-, hbo- en wo-instellingen) en een nog veel groter aantal studenten, docenten en onderzoekers. Dit onderzoek gaat over een breed aantal thema's dat het Nederlandse hoger onderwijsstelsel raakt. De gestelde vragen zijn inhoudelijk ambitieus en relevant voor een brede groep stakeholders binnen en buiten het onderwijsveld.

Ten tijde van het opstellen van deze voortgangsrapportage kunnen wij als onderzoekers nog niet met volledige zekerheid stellen dat het gaat lukken tot allesomvattende antwoorden te

komen binnen de gestelde kaders. Wel is duidelijk dat wij voor en met alle sectoren die onderwerp zijn van onderzoek de meeste vragen van een antwoord kunnen voorzien.

Aanpak

Het onderzoek dat wij uitvoeren naar mbo, hbo&o en wo&o bouwt voort op een groot aantal onderzoeken dat de afgelopen jaren is uitgevoerd op het snijvlak van onderwijs, kwaliteit van het onderwijs en de bijbehorende kosten. Het onderzoek heeft daarom het samenbrengen van bestaande kennis en beschikbare data als startpunt genomen, in de overtuiging dat niet al het gedane onderzoek over gedaan moet worden. Tevens was de overweging van het onderzoeksteam dat het gebruik maken van bestaande materialen in potentie snelle voortgang van analyses mogelijk zou maken.

Onderzoeksvraag 1: Hoe verhoudt het macrobudget zich tot de kosten die instellingen maken voor het mbo, het hoger onderwijs en het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek?

Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden wordt een aantal beschrijvende analyses uitgevoerd naar bekostiging per student, kosten van instellingen en de ontwikkeling van de financiën van instellingen. Deze beschrijvende analyses bestaan uit historische en (waar relevant) internationale vergelijkingen. Specifiek gaat het onderzoek, naast de vraag over het macrobudget, ook in op het thema van de “verborgen kosten¹”. Dit zijn kosten die eigenlijk wel gemaakt hadden moeten worden, maar die door instellingen in het onderwijs worden afgewend door bijvoorbeeld onderhoudsuitgaven uit te stellen, zwaarder te leunen op onbetaald overwerk of op andere wijze meer te vragen van de productiviteit van medewerkers. Omdat verborgen kosten moeilijk volledig in te kaart te brengen zijn, kijkt het onderzoek naar indicaties van verborgen kosten zoals werkdruk, ziekteverzuim, achterstallig onderhoud, openstaande vacatures en studentaantallen.

Onderzoeksvraag 2: Wat is de gewenste kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger onderwijs en het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek en in hoeverre is het macrobudget toereikend, gelet op de gewenste kwaliteit?

Het onderzoek stelt het gewenste niveau van kwaliteit in de verschillende sectoren vast op basis van breed levende kwaliteitsambities in de sector. Het onderzoeksteam doet dit door de combinatie te maken van een uitgebreide literatuurstudie (o.a. van sectorakkoorden, kamerbrieven en kwaliteitsagenda's), aangevuld met interviews met stakeholders. De kwaliteitsambitie is breed gedefinieerd en gebaseerd op kwalitatieve aspecten en kwantitatieve indicatoren.

De prestaties op deze kwaliteitsambities binnen mbo, hbo en wo&o worden geanalyseerd. Indien de gewenste kwaliteit nog niet wordt bereikt, wordt gekeken welke (financiële) knelpunten het bereiken van het gewenste kwaliteitsniveau in de weg staan. Waar eenduidige kwaliteitsambities missen, werkt het onderzoeksteam met scenario's over de gewenste kwaliteit en zet deze scenario's af tegen het macrobudget.

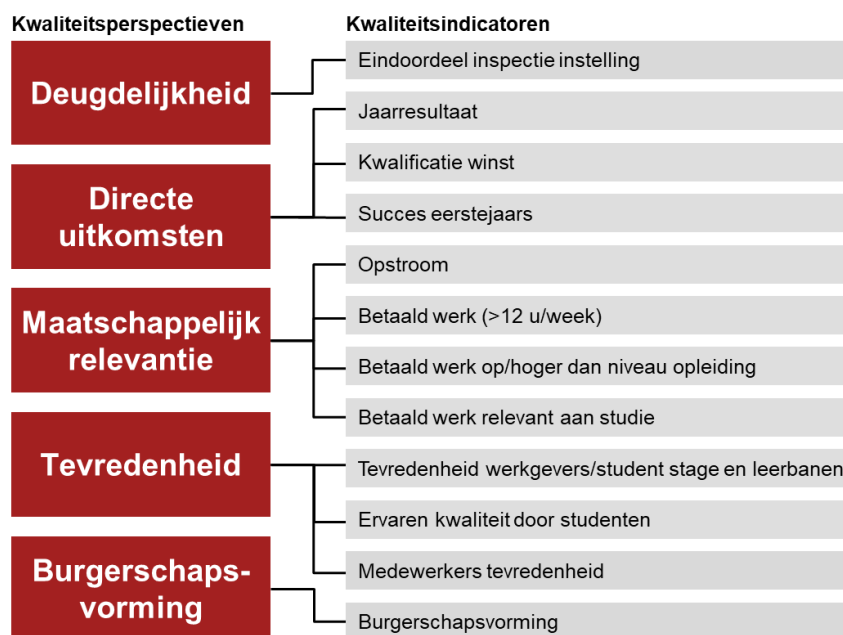
Onderzoeksvraag 3: In hoeverre wordt het macrobudget doelmatig besteed en hoe kan dit verbeteren?

Het onderzoek voert een verschilanalyse uit op kwaliteit tussen opleidingen, instellingen en, waar mogelijk en relevant, op sectorniveau tussen landen om kwaliteit en kosten van het Nederlandse stelsel in perspectief te plaatsen. De doelmatigheid bekijken wij in dit onderzoek via de lens van mogelijke kwaliteitswinst die te behalen valt binnen het huidige macrobudget.

¹ 'Verborgen kosten' zoals genoemd in de offerte uitvraag.

Het onderzoek analyseert dus of er instellingen zijn (of groepen van opleidingen binnen een instelling) die door hun werkwijze systematisch meer onderwijskwaliteit weten te realiseren voor hun studenten en de maatschappij.

In het kwaliteitskader dat het onderzoeksteam gebruikt om verschillen tussen instellingen, opleidingen en sectoren inzichtelijk te maken, worden *output* en *outcome factoren* meegenomen. Figuur 1 geeft een schematische weergave van de kwaliteitsindicatoren voor het mbo.



Figuur 1: Het kwaliteitskader mbo

Het onderzoeksteam onderzoekt ook in hoeverre opleidingskeuzes in de werkwijze van instellingen ten grondslag liggen aan de kwaliteitsuitkomsten. In het werkwijze kader worden *input* en *throughput* indicatoren (bijv. de student-staf-ratio) meegenomen. Keuzes behorende bij hoge kwaliteitsuitkomsten geven aanleiding voor goede praktijken voor de sector. Ambitie van de verschilanalyse is derhalve om kwaliteitsverschillen te duiden in keuzes die instellingen maken.

De kwaliteits- en werkwijze kaders worden ingevuld op basis van een literatuurstudie en intensieve consultatie met koepel- en studentenorganisaties.

Onderzoeksvraag 4: Op welke manier kunnen de gehanteerde prijspeilen (bekostigingsniveaus) van opleidingen in de bekostiging zo worden ingesteld dat ze de werkelijke kosten van opleidingen beter benaderen?

Het onderzoek heeft de ambitie om inzicht te bieden in de verhouding tussen de gehanteerde prijspeilen voor opleidingen in vergelijking met de werkelijk gemaakte kosten. Een volledige kostentoerekening naar het niveau van individuele opleidingen per instelling is gedurende de looptijd van het onderzoek niet mogelijk omdat voldoende geharmoniseerde definities van kostensoorten tussen instellingen en datadeling ontbreken^{2,3}.

Gegeven bovenstaande is het onderzoeksteam daarom voornemens een alternatieve analyse uit te voeren naar de overeenkomst van de interne allocatiemodellen van instellingen en de

² Center for Higher Education and Policy Studies (2018) Bekostiging van het Nederlandse hoger onderwijs: kostendeterminanten en varianten

³ Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (2019) Wissels om: Naar een transparante en evenwichtige bekostiging, en meer samenwerking in hoger onderwijs en onderzoek

prijspeilen in de bekostiging. Hiermee komt het onderzoek niet tot een absoluut oordeel over de hoogte van de kosten per opleiding, maar wel tot inzicht in hoeverre de gehanteerde prijspeilen de werkelijke kosten benaderen.

Aanvullende op de analyse van de allocatiemodellen vinden diepte-interviews plaats om (bestuurders van) instellingen in detail te bevragen over de onderwerpen die in het onderzoek aan bod komen (zoals kwaliteit, werkwijze en kosten). Deze interviews hebben als doel de cijfermatige inzichten te verbreden en te verdiepen. Uitgangspunt bij de selectie van de interviews is het waarborgen van representativiteit en verscheidenheid⁴. Ook vinden duidingssessies per sector plaats waarin de resultaten met een groter deel van het veld worden geduid ter validatie van het verkregen beeld uit de analyses.

Stand van zaken

Het onderzoek wordt volgtijdelijk uitgevoerd voor de sectoren mbo, wo&o en hbo. Qua fasering doorloopt het onderzoeksteam voor alle sectoren eenzelfde proces dat bestaat uit 1) het vaststellen en valideren van alle te gebruiken data en kaders van het onderzoek, 2) de dataverzameling voor het onderzoek, 3) het uitvoeren van de analyses en 4) het toetsen van bevindingen en opstellen van de rapportage. De voortgang van de onderzoeksdoorloop per sector is onderstaand gegeven.

Mbo

Voor het mbo geldt dat alle vragen zoals gesteld door het ministerie van OCW inmiddels geanalyseerd zijn en de resultaten zich in de validatiefase bevinden. In de resterende onderzoekstijd worden de voorlopige resultaten verrijkt en geduid met het veld. Begin september heeft een eerste duidingssessie plaatsgevonden met onder andere de MBO Raad en verschillende bestuurders van mbo-instellingen. Een vervolgbijeenkomst wordt gepland in oktober. De verwachting is dat de analyses betreffende het mbo afgerond kunnen worden in de maand december.

Hbo&o

Het onderzoek naar het hbo&o bevindt zich voor vraag 1, 2 en 4 in de analysefase. Hiervoor vinden in het najaar interviews met bestuurders van hogescholen plaats. De eerste resultaten worden uitgewerkt en er wordt een afstemmoment met een afvaardiging van hbo gepland met de Vereniging Hogescholen. Hierna volgen vervolgbijeenkomsten om de resultaten verder te verrijken en duiden met het veld.

Voor vraag 3 geldt dat de onderzoeksaanpak is gevalideerd. Een groot deel van benodigde data is beschikbaar. De resterende data worden uitgevraagd en analyses worden voor zover dat mogelijk is uitgevoerd (o.b.v. de al beschikbare data). Zodra de vershilanalyse is uitgevoerd, wordt dit met het veld gevalideerd en geduid. De huidige verwachting is dat de oorspronkelijke termijn van eind december uitdagend, maar nog haalbaar is.

Wo&o

Voor het wo&o geldt dat het onderzoek zich bevindt op het snijvlak van het vaststellen en valideren van alle te gebruiken data en kaders van het onderzoek en de feitelijke dataverzameling voor het onderzoek. Het onderzoeksteam van PwC Strategy& heeft de tijd sinds de aanvang van het onderzoek mede gebruikt om aan te haken bij de voortgang in het denken over kwaliteit en kosten binnen de sector. Het onderzoek bouwt bij voorkeur voort op het lopende werk in de sector over kwaliteit en bekostiging. Begin september heeft een werksessie plaatsgevonden met verschillende betrokkenen (onder andere VSNU,

⁴ Met representativiteit wordt hier de grootte van de *n* bedoeld; met verscheidenheid wordt hierbij bedoeld een goede afspiegeling van de verschillen tussen instellingen binnen mbo (ROCs, AOCs en vakscholen), hbo&o (multi-sectoraal, kunst, PABO en groen) en wo&o (technische-, algemene- (met en zonder UMC) en levensbeschouwelijke universiteiten)

vertegenwoordigers universiteiten, studenten en onderzoekers). De werkbijeenkomst heeft geleid tot een gedragen beeld van indicatoren voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Ons huidige beeld is dat wij hiermee onderzoeksvragen 1 en 2 volledig kunnen beantwoorden.

Hoewel er een gedragen beeld is van de indicatoren voor kwaliteit, is er nog geen gedragen aanpak voor vraag 3. Stakeholders hebben twijfels bij de uitvoering van een verschilanalyse vanwege de relatief korte doorlooptijd van het onderzoek. Zij benoemen het risico dat conclusies worden getrokken die geen recht doen aan de context en heterogeniteit van de sector. Het onderzoeksteam begrijpt deze twijfel en is zich ervan bewust dat het onderzoek plaatsvindt in een lang lopende discussie rondom de kwaliteit van opleidingen. Het onderzoeksteam weet dat de discussie over wat (gewenste) kwaliteit is zich zal blijven doorontwikkelen. Dit staat echter niet in de weg dat dat een brede duiding van de huidige stand van het denken over kwaliteit een goede bijdrage kan leveren aan de maatschappelijke behoefte aan inzicht. Dit inzicht helpt om te begrijpen hoe goede praktijken doelmatigheid van bestedingen van het macrobudget verbeteren en is noodzakelijk voor de beantwoording van de door het ministerie van OCW geformuleerde onderzoeksvraag 3.

Voor onderzoeksvraag 4 loopt een constructieve dialoog met de VSNU om de onderzoeks aanpak te valideren. Daarbij onderzoekt het onderzoeksteam of aansluiting mogelijk is op de eerste inzichten uit de sector en intern gehanteerde allocatiemodellen van de lumpsum bekostiging bij universiteiten. De volledigheid waarmee onderzoeksvraag 4 kan worden beantwoord, is daarmee op dit moment nog onzeker.

Planning komende tijd

De oorspronkelijke planning was om alle kwantitatieve data voor de zomer (in juni) beschikbaar te hebben (een doorlooptijd van 5 maanden). Op het moment van schrijven is dit nog niet het geval. Naast de beperkte centrale databronnen van het juiste aggregatieniveau en de beperkte uniformiteit in definities, vergde de afstemming met veel verschillende data-eigenaren veel tijd, specifiek voor de uniformering van data(definities), het verkrijgen van toegang en het doorlopen van afstemmingscycli om de benodigde toestemming voor gebruik te krijgen. Dankzij goede samenwerking met een aantal spelers uit het veld lijken evenwel meer data beschikbaar te komen. Het is echter nog te vroeg om met zekerheid te stellen dat alle analyses uit te voeren zijn.

De verwachte einddatum van het onderzoek is februari 2021. Dit is een vertraging van twee maanden ten opzichte van het oorspronkelijke tijdsplan. De belangrijkste redenen voor de aanpassing in opleverdatum zijn de (directe) beschikbaarheid van data en de uitgebreider dan verwachte afstemmingsprocessen met stakeholders om de onderzoeks aanpak te valideren en aan te sluiten op lopende andere onderzoeken die raken aan de ons gestelde vragen.

Tot slot

De onderzoeksvragen van het onderzoek naar de toereikendheid van het macrobudget, doelmatigheid van de besteding en de kosten(toerekening) in mbo, hbo&o en wo&o zijn veelomvattend. Het totale onderzoeksveld kent een grote diversiteit tussen de verschillende onderwijssectoren en onderwijsinstellingen. Dit heeft ertoe geleid dat het onderzoeksteam de verschillende sectoren gefaseerd onderzoekt.

De doorlooptijd van het onderzoek is in grote mate afhankelijk van de tijd die nodig is voor het beschikbaar krijgen van de benodigde data, in combinatie met het komen tot een gedragen aanpak voor het gebruik van die data en de afstemming van de resultaten. Tevens is de realiteit dat de sector door (de effecten van) COVID-19 veel extra taken heeft gekregen, wat het plannen van noodzakelijke werksessies uitdagend maakt.

Met het ministerie van OCW is afgesproken om de opleverdatum van het eindrapport te verschuiven naar februari 2021 (i.p.v. oorspronkelijk december 2020) om voldoende diepgang op de onderzoeksvragen mogelijk te maken. Voor de resterende periode tot februari 2021 heeft u in deze brief kunnen lezen waar de resterende uitdagingen in het onderzoeksproces nog liggen. De constructieve gesprekken met stakeholders en de goede samenwerking met de begeleidingscommissie en de klankbordgroep bieden een positieve vooruitblik en moedigen aan om ambitieus te blijven ten aanzien van de stappen die de komende maanden gezet moeten worden.

Disclaimer

Dit rapport wordt u aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen rapport opgesteld door of onder verantwoordelijkheid van accountants of daarmee gelijk te stellen personen.

Dit rapport is geadresseerd aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en is uitsluitend voor haar gebruik opgesteld. Het rapport is niet bedoeld voor enige andere partij, of opgesteld met de belangen of behoeften van enige andere partij in gedachten. Het rapport heeft uitsluitend betrekking op de zaken die uiteen zijn gezet in de opdrachtbevestiging tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en PwC. Dit rapport mag niet zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van PwC gekopieerd worden of aan derden (geheel of gedeeltelijk) ter beschikking gesteld worden of op andere wijze (geheel of gedeeltelijk) geciteerd of aan gerefereerd worden. PwC geeft derde partijen niet het recht om op het rapport te mogen vertrouwen dan wel het rapport voor enig doel te gebruiken. PwC wijst uitdrukkelijk iedere aansprakelijkheid en/of zorgplicht jegens andere partijen dan de geadresseerde(n) van het rapport af.

strategy&

Part of the PwC network

www.strategyand.pwc.com