

Vergaderjaar 2024–2025

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 1155

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2024

Op 17 juli 2024 verstuurde ik het eindrapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Doelmatig hoger onderwijs, «Talent op de juiste plek» (Kamerstuk 31 288, nr. 1149). Daarbij gaf ik aan dat de beleidsreactie in het najaar van 2024 zou volgen. Uw Kamer heeft mij inmiddels verzocht om de beleidsreactie ruim voor het commissiedebat DUO en Hoger Onderwijs van 23 oktober 2024 naar de Kamer te sturen.¹ Met deze brief geef ik invulling aan dit verzoek. Ik waardeer de brede blik die dit IBO heeft opgeleverd en wil de opstellers nogmaals bedanken.

Aanleiding en opdracht IBO

De instroom van studenten in het hoger beroepsonderwijs (hierna: hbo) en wetenschappelijk onderwijs (hierna: wo) is de afgelopen twintig jaar aanzienlijk gegroeid, maar inmiddels is er sprake van een dalend aantal studenten bij de hogescholen. De precieze ontwikkelingen zullen verschillen per regio. Naast krimp is sprake van langdurige arbeidsmarkt-krapte, met name in de sectoren zorg, onderwijs en techniek. Tot slot doet een deel van de studenten in het hbo en wo relatief lang over het behalen van het diploma.

Deze bovenstaande trends stellen het hbo en wo voor verschillende vragen en uitdagingen. Ze leiden tot de vraag of de huidige beleidsinstrumenten nog voldoende zijn om de stelselverantwoordelijkheid op doelmatigheid te borgen. Het IBO heeft daarom onderzocht op welke manier de sturing op de doelmatigheid van het hbo en wo kan worden verbeterd met het oog op demografische, arbeidsmarkt- en regionale ontwikkelingen.

¹ Commissiebrief 2024D32821, d.d.12 september 2024

Bevindingen en aanbevelingen IBO

Een belangrijke conclusie uit het IBO is dat in het hbo en wo sprake is van hoogwaardige instellingen die de volgende generaties op een goede manier klaarstomen voor de maatschappij. Zo is het onderwijs aan het hbo en wo in Nederland in internationaal perspectief van hoge kwaliteit. Ook concludeert het IBO een stijgende lijn in de afgelopen jaren als het gaat om de brede toegankelijkheid van het Nederlands hogeronderwijsstelsel.²

Vooruitkijkend signaleert het IBO drie kernknelpunten:

1. De student zit niet altijd op de juiste plek en het studierendement laat te wensen over.

Uitval en switch zijn een hardnekkig probleem en zijn consistent hoog, met name in het hbo. Dit duidt erop dat studenten met regelmaat niet op een passende plek zitten. Samenhangend hiermee kent Nederland ook een relatief hoog aantal langstudeerders. Dit leidt tot een ondoelmatige inzet van publieke middelen en bovendien zorgt uitval voor onderbenutting van maatschappelijk talent. Het IBO stelt dat de huidige manier van opleiden en begeleiden hier niet bij helpt (jongeren moeten op jonge leeftijd een pakket- en studiekeuze maken; de begeleiding in het eerste jaar is beperkt; er wordt gesteld dat er relatief weinig sprake is van selectie³). Verder is er een maatschappelijke trend van opwaartse druk wanneer het gaat over de keuze tot een opleiding.

- Het IBO adviseert om studenten te bewegen en te begeleiden naar de voor hen juiste en passende plek, waarbij wel wordt beschreven dat dit vraagstuk weerbarstig is.
- Het IBO geeft aan dat dit vraagstuk een combinatie van maatregelen vergt, gezien de hoge complexiteit van dit vraagstuk en diversiteit aan uitdagingen om op te sturen. Denk aan versterking van matching en selectie, het opzetten van een gezamenlijk eerste jaar hbo/wo, concretere begeleiding, verhogen van het collegegeld voor langstudeerders.

2. Het huidige systeem leidt vanuit het oogpunt van de maatschappij niet tot de meest doelmatige oplossing voor de arbeidsmarkt en krimpregio's.

Op het niveau van de student bestaat momenteel geen probleem met de arbeidsmarktkansen. Echter leidt de aanhoudende arbeidsmarktkrapte in alle sectoren, en in het bijzonder het onderwijs, de zorg en techniek, tot toenemende maatschappelijke druk op het onderwijs om meer te sturen richting de tekortsectoren. Ook blijven te weinig internationale studenten na hun afstuderen in Nederland werken. Verder vreest men dat door teruglopende studentenaantallen in de regio (kleine en krimpende) opleidingen verdwijnen. Dit kan nadelig zijn voor de leefbaarheid in de regio en de regionale arbeidsmarkt.

- Het IBO adviseert dat op korte termijn keuzes gemaakt worden die bijdragen aan een regionaal en nationaal doelmatig opleidingsaanbod

² Daarbij zet het IBO de kanttekening dat onderzoeken uitwijzen dat bepaalde groepen studenten meer drempels ervaren in de aanloop naar én tijdens hun studie en dat aandacht voor kwetsbare groepen noodzakelijk blijft.

³ Aanvullende informatie selectie: in het vo (vmbo/havo/vwo, na 2e of 3e jaar profielkeuze), 14% vd hbo-opleidingen kent aanvullende eisen en 18% van alle bacheloropleidingen kent een capaciteitsbeperking. Bijna elke opleiding in het WO kent een bsa in het eerste jaar, bij hogescholen zijn er doorstroomeisen.

en adviseert dat instellingen plannen maken over welk aanbod in welke regio wordt aangeboden.

- Mogelijke beleidsopties die het IBO schetst zijn het opstellen van regioplannen in samenwerking met medeoverheden en lokaal bedrijfsleven, het vergroten van de blijfkans van internationale afgestudeerden, het starten van pilots met gebruik van fixi en reguliere doorlichting van de macrodoelmatigheid van opleidingen.

3. Er is aanleiding om de relatie tussen overheid en onderwijsinstellingen opnieuw te doordenken.

Het IBO stelt dat er aanleiding is om de relatie tussen de overheid en onderwijsinstellingen opnieuw te doordenken. Centraal daarbij staat de vraag hoe de overheid voldoende effectief kan sturen, met waardering voor de beleidsruimte van het onderwijsveld. In het hogeronderwijsstelsel is sprake van autonome instellingen. Soms is echter de optelsom van alle beslissingen van individuele onderwijsinstellingen niet per definitie de beste optelsom op stelselniveau. Bepaalde vraagstukken vragen om een stelselbrede aanpak waarin instellingen onderling afstemmen of samenwerken, bijvoorbeeld over het opleidingsaanbod. Ook heeft de overheid, volgens het IBO, onvoldoende informatie over de kosten van opleidingen. Meer inzicht hierin kan volgens het IBO helpen bij het maken van keuzes.

- Het IBO concludeert dat er verbeteringen mogelijk zijn in het huidige bekostigingsmodel, maar dat overstappen naar een nieuwe systematiek niet nodig is. Elke bekostigingsvariant kent immers voor- en nadelen ten opzichte van de huidige systematiek, waarbij het IBO verwijst naar de eerdere Kamerbrief over dit thema (2023c).⁴
- Mogelijke beleidsopties uit het IBO zijn het formuleren en realiseren van stelseldoelen (bijvoorbeeld door ministeriële regelingen), meer inzicht verwerven in de kosten van opleidingen, aanpassing van het makro kader en herijking van de vaste voet.⁵

Kabinetsreactie op het IBO

De problematiek die het IBO schetst op de drie kernknelpunten is voor mij herkenbaar. Ik deel met het IBO dat deze knelpunten belangrijke uitdagingen zijn waar het hbo en wo voor staan. Met deze uitdagingen moeten we (extra) aan de slag, als we willen dat het hoogwaardige niveau van het hbo en wo, waar we oprecht trots op mogen zijn, in stand blijft. Ik waardeer het dat het IBO deze problematiek zoveel mogelijk integraal benadert en een reeks variërende beleidsopties geeft die een mogelijke bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van deze problematiek. Met het verschijnen van het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma heeft het IBO deels direct al opvolging gekregen, met name bij het eerste en tweede knelpunt. Op basis van het hoofdlijnenakkoord, het regeerprogramma en het IBO zal ik de komende tijd de focus leggen op de volgende drie opgaven:

- 1) het uitwerken van de langstudeermaatregel;
- 2) het bezien van de bekostiging in het kader van een stabiele lange termijn financiering;
- 3) het stimuleren van samenwerking tussen en profilering door instellingen.

⁴ Zie bijlage 3 van de verdiepende analyse over de bekostigingsvarianten: Verdiepende analyse bij Kamerbrief bekostiging en bekostigingsvarianten hoger onderwijs | Rapport | rijksoverheid.nl

⁵ Dit is historisch gegroeid en kent een inhoudelijke rationale die verouderd is. Bij de herijking dient ook het belang van de regio te worden meegewogen

In deze beleidsreactie ga ik hier kort op in. In mijn beleidsbrief die u begin 2025 kan verwachten, werk ik deze drie opgaven verder uit. Deze focus is noodzakelijk gezien de grote opgaven die de bezuinigingen mee zich meebrengen voor de instellingen en de personele taakstelling bij de overheid. Bovenstaande opgaven moeten we oppakken in financieel krappere tijden, dit vraagt veel van onze instellingen. Ik kan en wil daarom niet alles tegelijkertijd doen. Door het aanpakken van deze drie grote opgaven (die ook benoemd worden in dit IBO), zet ik mij in voor de noodzakelijke transitie naar een kwalitatief sterk, toegankelijk en toekomstbestendig opleidingsaanbod en voor een stabiel evenwicht op de lange termijn.

Een van de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord is gerelateerd aan het eerste knelpunt uit het IBO, het studierendement. De langstudeermaatregel, die ook als beleidsoptie in het IBO wordt gepresenteerd, werk ik verder uit. Daarbij zal ik in brede zin kijken naar de uitvoerbaarheid en naar manieren voor instellingen en studenten om langstuderenden tegen te gaan. Het is daarbij ook belangrijk om aandacht te besteden aan de oorzaken achter langstuderenden. Een verkeerde studiekeuze en switch zijn voorbeelden van factoren die een relatie hebben met langstuderenden. Zoals het IBO terecht stelt, is er sprake van een complex vraagstuk en is er geen pasklare oplossing of één beleidsinterventie die het geheel aan oorzaken aanpakt. Ook laat het IBO het belang zien om bij de vormgeving van de langstudeermaatregel goed rekening te houden met het effect op de toegankelijkheid.

In relatie tot het tweede kernknelpunt (krimp, regio en arbeidsmarkt) zorg ik met de inzet van krimp-middelen (2025) ervoor dat cruciale opleidingen die relevant zijn voor de arbeidsmarkt in het hbo niet verloren gaan. Het is hierbij, zoals ook het IBO stelt, noodzakelijk om scherpe keuzes te maken omtrent het aanbod van onderwijs op hbo en wo-niveau in de regio. Ook werk ik met hogescholen en universiteiten aan een stabiele bekostiging, zodat zij bij dalende studentenaantallen een goed onderwijsaanbod op peil kunnen houden, in het bijzonder opleidingen die voor de regio vitaal zijn. Zo werk ik onder andere toe naar stabiele bekostiging als invulling van capaciteitsbekostiging voor hogescholen en universiteiten. Met het oog op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt zet dit kabinet in op een gezamenlijke beleidsagenda LLO. De Onderwijsagenda LLO maakt hier een belangrijk onderdeel van uit.

Tot slot vraagt het IBO terecht aandacht voor de sturingsfilosofie in het hbo en wo. Van oudsher kennen deze onderwijsinstellingen veel autonomie en zijn zij verantwoordelijk voor het vormgeven van het onderwijs en onderzoek. Gezien het feit dat we terecht komen in een periode van dalende studentenaantallen in m.n. het hbo en toenemende schaarste van arbeidsaanbod, middelen en ruimte, zullen maatschappelijke vraagstukken, ook in het hbo en wo, meer en meer gepaard gaan met het maken van scherpe keuzes en met verdelingsvraagstukken. Het belang van meer samenwerking en profilering, naast de bestaande instellingsautonomie, neemt daarom toe. Dit vraagt om een passend instrumentarium om dit te stimuleren op een duurzame en toekomstvaste manier. De sectorplannen in het wo, die ik voortzet, zijn een goed voorbeeld van een effectief beleidsinstrument om profilering en samenwerking tussen instellingen te bevorderen en te zorgen voor onderlinge afstemming en scherpe keuzes. De maatregelen in het wetsvoorstel internationalisering in balans (WIB)⁶ zetten ook aan tot onderlinge samenwerking en regievoering. Instellingen hebben de mogelijkheid om vanuit zelfregie eigen kritische keuzes te maken in het aanbieden van anderstalig onderwijs, als

⁶ Kamerstuk 22 452, nr.91

basis voor gezamenlijke clusteraanvragen voor de toets die later plaatsvindt. Ik introduceer ook de plicht om daarvoor op overeenstemming gericht overleg te voeren. Een ander goed voorbeeld is de samenwerking tussen Rijk en regio aan een omvangrijk pakket maatregelen voor de microchipsector (onder de noemer Project Beethoven).⁷

Deze vraagstukken en mijn inzet daarop vragen om een verdere uitwerking, die ik zo zorgvuldig mogelijk tracht te maken. Het IBO biedt hiervoor behulpzame handvatten die ik hierin meeneem.

Over de verdere uitwerking informeer ik u nader in mijn beleidsbrief, die u begin 2025 van mij zult ontvangen, waarin ik mijn agenda voor de komende kabinetsperiode uiteen zal zetten.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins

⁷ Kamerstuk 33 009, 32 637, nr.141