

Vergaderjaar 2018–2019

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2019

Hierbij doe ik uw Kamer een afschrift toekomen van de brief die ik vandaag aan de Tweede Kamer heb gestuurd over de herziening van de bekostigingssystematiek hoger onderwijs en onderzoek.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2019

Op 15 mei jl. ontving ik van de Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek, onder voorzitterschap van de heer Van Rijn, het advies «Wissels om» over de herziening van de bekostiging van het hoger onderwijs en onderzoek. Deze commissie heb ik ingesteld in oktober 2018 om de belangrijkste knelpunten en oplossingsrichtingen, die onder andere uit het CHEPS rapport naar voren zijn gekomen, integraal af te wegen en mij te adviseren over één voorkeursscenario voor de herziening van de bekostigingssystematiek die in het regeerakkoord is afgesproken.¹

Ik ben de commissie zeer erkentelijk voor dit evenwichtige advies. Het sluit goed aan bij vraagstukken in het hoger onderwijs en onderzoek, zoals de vraag naar meer bètatechnisch opgeleiden, de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, de stijgende werkdruk voor docenten en onderzoekers en de verwevenheid van onderwijs en onderzoek.

De commissie hanteert de metafoor «wissels om». Daar sluit ik graag bij aan. Een wissel omzetten betekent geen radicale koerswijziging. Urgente knelpunten worden aangepakt, zonder al te grote schokken. Dat is belangrijk voor de studenten, docenten en onderzoekers, om wie het in het hoger onderwijs en onderzoek gaat. Met de aanpassingen in de bekostiging wil ik een nieuwe balans zoeken tussen samenwerking en concurrentie in zowel onderwijs als onderzoek. Daar was ik al mee begonnen, met de sectorplannen en ook in de Wetenschapsbrief, en dat zal ik ook breder laten terugkomen in de Strategische Agenda die ik dit najaar uit zal brengen.

Zo wil ik de concurrentie tussen instellingen om de student matigen, door het stabiel maken van de onderwijsbekostiging. De verhouding tussen vaste en variabele bekostiging wijzig ik ten gunste van de vaste bekostiging. Dat kan ook een effect hebben op de financiële prikkel voor het aantrekken van internationale studenten. Op dat onderwerp kom ik in het najaar terug, in de kabinetsreactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) *Internationalisering van het onderwijs* en het wetsvoorstel *Taal en toegankelijkheid*.

Door in de bekostiging van de hogescholen en universiteiten ook rekening te houden met studenten die na hun eerste studiekeuze switchen van instelling, wil ik de toegankelijkheid van het hoger onderwijs verder bevorderen. Daarbij is samenwerking tussen hogeronderwijsinstellingen onderling en met het toeleverend onderwijs van belang, zodat de student zo snel mogelijk op de juiste plek terecht komt en zijn studie succesvol afrondt.

Het kabinet staat voor de opdracht om de arbeidsmarkttekorten in sectoren als de zorg, het onderwijs en de bètatechniek aan te pakken. De commissie geeft aan dat bij de zorgopleidingen en de lerarenopleidingen de nadruk meer ligt op het genereren van meer instroom. Daar spelen niet zozeer capaciteitsproblemen als bij de bètatechniek. De instroom van studenten in bètatechnische opleidingen is de afgelopen jaren sterk gestegen. Voor deze opleidingen in het wo heeft de commissie laten zien dat de bekostiging minder hard is toegenomen dan de sterk gestegen

¹ Kamerstukken II 2018/2019, 31 288, nr. 658; Staatscourant 2018, nr. 58771

studentenaantallen. Dat zet druk op de kwaliteit van het onderwijs en heeft op sommige plekken ook geleid tot numeri fixi.

Ik zal in de bekostiging een deel van de bekostiging realloceren op basis van het aandeel van een instelling in bètatechniek. Ik zal daarbij de bètatechnische opleidingen vragen om een plan te maken om het studiesucces in die richtingen te verhogen, de opleidingscapaciteit zo goed mogelijk te benutten en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in de bètatechniek te verbeteren. Om deze doelen te bereiken is ook samenwerking nodig: tussen universiteiten, hogescholen, bedrijfsleven en voortgezet onderwijs

Ook bij het wetenschappelijke onderzoek is het tijd om op een beheerste manier te zorgen voor een herstel van de balans tussen competitie en samenwerking. Een deel van de energie die nu gaat naar het aanvragen en beoordelen van onderzoek dient weer terug gaan naar het onderzoek zelf en de matchingsdruk moet afnemen. VSNU, NWO en KNAW werken aan een gezamenlijk plan om de druk op het systeem te verlagen en ik heb deze partijen gevraagd om daarbij een voorstel te doen voor een overheveling van middelen van NWO naar de universiteiten. Dit voorstel heb ik op 29 mei jl. ontvangen (zie bijlage 2²). Het voorstel behelst een herstel van de balans tussen de eerste en tweede geldstroom door een concreet uitgewerkte overheveling per 2020 van € 60 miljoen. VSNU, NWO en KNAW willen dit bedrag op een verantwoorde wijze op laten lopen tot € 100 miljoen vanaf 2021 op basis van een zorgvuldige analyse van verschillende instrumenten waarmee NWO middelen in competitie verdeelt. Partijen willen bij die selectie het advies van de KNAW-commissie Weckhuysen betrekken dat later dit jaar verschijnt.³ De commissie Weckhuysen heeft als taak te onderzoeken wat de optimale verhouding is tussen talent-, thematische en vrije onderzoeksprogramma's bij NWO. De directe aanleiding voor dit onderzoek is de motie van het lid Bruins van de ChristenUnie over de herwaardering van de vrije competitie. Naast deze overheveling zetten partijen in op maatregelen om de aanvraagdruk te beheersen en op het anders waarderen van wetenschappelijk personeel waarbij onderzoekers niet meer onder druk staan om zoveel mogelijk te publiceren en subsidies te verwerven. Het is nodig dat wissels omgaan zonder dat dit leidt tot schokken in het systeem van onderzoeksfinanciering. Daarom heb ik besloten het voorstel voor de overheveling van € 60 miljoen over te nemen en VSNU, NWO en KNAW de kans te bieden om met weloverwogen voorstellen te komen gericht op meer samenwerking en minder competitie. In deze brief zal ik u verder meenemen in het advies van de commissie en de maatregelen die ik zal nemen op basis van het advies.

Inzicht in kosten en kwaliteit

Eén van de belangrijkste aanbevelingen van de commissie is de oproep om, met een periodiek, onafhankelijk onderzoek, gevalideerd inzicht te krijgen in de kosten-kwaliteitverhouding in onderwijs en onderzoek. De commissie adviseert de uitkomsten te gebruiken om het landelijke bekostigingssysteem te herijken en de toereikendheid van het macro-budget te beoordelen. Beter inzicht in de kosten van onderwijs en onderzoek is volgens de commissie nodig voor een transparanter bekostigingssysteem, dat beter aansluit bij de werkelijke kosten van onderwijs en onderzoek.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165207.

³ <https://www.knaw.nl/adviezen/lopende-adviezen/advies-optimale-verhouding>

Net als de Onderwijsraad⁴ stelt de commissie dat de lumpsum instellingen de nodige bestedingsvrijheid geeft. Zoals ik ook in mijn beleidsreactie op genoemd advies heb aangegeven is de balans tussen autonomie en verantwoording op dit moment niet goed genoeg. Hogescholen en universiteiten moeten beter inzichtelijk maken welke keuzes zij maken, in dit geval via hun verdeelmodel, en wat hun keuzes betekenen voor de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek.

Ter verbetering van de transparantie maak ik met de Vereniging Hogescholen en de VSNU afspraken over benchmarks en benchlearning tussen instellingen. Ik ben verheugd dat de VSNU en de Vereniging Hogescholen onlangs al een eerste versie van hun sectoroverzichten hebben gepubliceerd.

De aanbeveling van een kostenonderzoek past goed in deze lijn en de aanbeveling neem ik graag over. Het kostenonderzoek kan leiden tot een volgend herijkingsmoment voor de bekostiging van het hoger onderwijs. Dit laat onverlet dat de maatregelen die ik nu tref zullen worden uitgevoerd.

Bij het onderzoek wil ik ook aandacht hebben voor zaken als de balans tussen vaste en variabele bekostiging en of de tarievenstructuur die nu wordt gehanteerd toekomstbestendig is⁵. Ook zal ik aandacht hebben voor de kosten van kleine opleidingen, zorgopleidingen en lerarenopleidingen.

Het kostenonderzoek sluit goed aan op de door uw Kamer aangenomen motie van het lid Westerveld c.s., die verzoekt de toereikendheid van het macrobudget voor het mbo, hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek te onderzoeken, in relatie tot de veronderstelde kwaliteit en doelmatigheid.⁶ Na de zomer zal ik u informeren over de aanpak van het kostenonderzoek en het onderzoek naar de toereikendheid van het budget.

Onderwijs

Vooruitlopend op het kostenonderzoek doet de commissie aanbevelingen die op korte termijn bijdragen aan een oplossing voor de meest acute knelpunten. Hierna ga ik daar op in.

Groei prikkel terugdringen

De commissie adviseert de overmatige groei prikkel die voortvloeit uit de studentgebonden bekostiging te reduceren en meer stabiliteit in de onderwijsbekostiging van universiteiten en hogescholen te brengen. In het huidige systeem zit een prikkel op studentenaantallen. Hoe meer studenten een hogeschool of universiteit heeft, hoe meer bekostiging de instelling krijgt. De commissie ziet in de praktijk een pervers effect ontstaan. Dat leidt tot een strijd om de student en ook tot niet wenselijke concurrentie.

⁴ In het advies *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeld*. Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000 VIII, nr. 11

⁵ Hierbij kan ook het signaal van CHEPS (2018) worden betrokken dat hogescholen aangeven dat de opleidingen hbo-verpleegkunde en PABO in een hoger bekostigingsniveau ingedeeld zouden moeten worden.

⁶ Kamerstukken II, 2018–2019, 31 288, nr. 693

Deze prikkel kwam onlangs ook aan de orde in een artikel van De Correspondent waarop ik, op verzoek van uw Kamer, via deze brief tevens reageer.⁷

Ik wil concurrentie om studenten terugdringen door een groter deel van de bekostiging vast te leggen. Dat zorgt voor meer stabiliteit in de bekostiging en meer zekerheid voor instellingen waardoor ze minder grote reserves nodig hebben en meer personeel een langduriger contract kunnen geven.

In het wo verschuif ik vanaf 2020 € 324 miljoen van de variabele, studentgebonden onderwijsfinanciering naar de vaste onderwijsfinanciering.⁸ De verhouding variabel/vast breng ik daarmee op macroniveau terug van 72%-28% tot 60%-40%, zoals de commissie heeft geadviseerd.

In het hbo verschuif ik conform het advies van de commissie € 272 miljoen van variabel naar vast.⁹ De verhouding variabel/vast breng ik in het hbo daarmee terug van 87%-13% tot 80%-20%.¹⁰

Hiermee wordt de prikkel om meer studenten aan te nemen flink verminderd, in het wo gaat door deze verschuiving de bekostiging per student met bijna 20% naar beneden, in het hbo met 10%.

Hieronder leg ik uit hoe deze verschuiving in het hbo en wo wordt ingevuld door instellingen te compenseren in het aandeel studenten bètatechniek en het aandeel studenten dat switcht van een andere hogeronderwijsinstelling. Daarna zal ik schetsen hoe de herverdeel-effecten er uit zullen zien, en hoe ik die zal verzachten.

Bètatechniek

De commissie adviseert de vaste onderwijsbekostiging van universiteiten met bètatechniek opleidingen te verhogen om de opleidingscapaciteit beter te laten aansluiten bij de hoge arbeidsmarktvrage in de sector bètatechniek.

Er is de afgelopen jaren bewust beleid gevoerd om de bètatechnische sector aantrekkelijker te maken, vooral met het Techniekpact. Daarbij wordt sinds 2013 van het primair onderwijs tot en met het hoger onderwijs gewerkt aan het versterken van de aandacht voor bètatechniek in het onderwijs. De vier belangrijkste thema's in het Techniekpact zijn nu de instroom in techniek en technologie in opleidingen en arbeidsmarkt verhogen, een grotere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het technisch onderwijs, het bevorderen van Leven Lang Ontwikkelen in de techniek en technologie en het verminderen van docententekort in de techniek. Ook worden er vanaf dit jaar middelen beschikbaar gesteld voor onderzoek via het sectorplan bètatechniek.¹¹ Het beleid dat gevoerd wordt slaat aan en daar moeten we op volle kracht mee verder.

⁷ <https://decorrespondent.nl/9334/hoe-de-universiteit-een-megastal-werd/4823411574124-8bcadd4d>

⁸ € 324 miljoen is hoger dan € 300 miljoen zoals geadviseerd door van Rijn. Dit komt door actualisatie budget na de Voorjaarsnota. Met dit bedrag wordt de verhouding zoals door Van Rijn geadviseerd gerealiseerd.

⁹ € 272 miljoen is hoger dan € 260 miljoen zoals geadviseerd door van Rijn. Dit komt door actualisatie budget na de Voorjaarsnota. Met dit bedrag wordt de verhouding zoals door Van Rijn geadviseerd gerealiseerd.

¹⁰ Hiermee wordt de prikkel om meer studenten aan te nemen flink verminderd, in het wo gaat door deze verschuiving de bekostiging per student met bijna 20% naar beneden, in het hbo met 10%.

¹¹ Het betreft een impuls van € 47 mln. in 2019 en vanaf 2020 betreft het € 60 mln. per jaar

De instroom van studenten in bètatechnische opleidingen is door het gevoerde beleid en de gunstige perspectieven op de arbeidsmarkt de afgelopen jaren sterk gestegen. Deze toenemende instroom is van groot maatschappelijk belang vanwege de grote vraag op de arbeidsmarkt naar afgestudeerden bètatechniek. Het ROA voorspelt dat de arbeidsmarkt-vraag naar hoger opgeleiden in de bètatechniek tot 2022 bijna twee keer zo groot zal zijn als de uitstroom bij bètatechniek opleidingen, leidend tot een tekort van 34.000 bètatechniek studenten in het wo en 64.000 in het hbo, in de periode 2018–2022. Daar komt nog bij dat een aanzienlijk deel van de studenten die afstuderen aan een bètatechniek opleiding uiteindelijk niet in de sector gaat werken (in 2016 ging het om 35% van de wo-afgestudeerden en 66% van de hbo-afgestudeerden aan een techniekopleiding).¹²

Tegelijkertijd zijn er opleidingen in de bètatechniek die de toestroom van studenten niet op kunnen vangen zonder dat de kwaliteit van de opleiding in gevaar komt. Daarom is er voor een aantal bètatechnische opleidingen in het wo een numerus fixus ingesteld. De commissie heeft laten zien dat met name bij de bètatechnische opleidingen, de bekostiging minder hard is toegenomen dan de studentenaantallen. Dat zet druk op de kwaliteit van het onderwijs.

Om aan dit probleem tegemoet te komen verdeel ik in 2022 € 250 miljoen (van de € 324 miljoen die ik verschuif van variabel naar vast) op basis van het aandeel studenten bètatechniek per universiteit. Hiermee komt er extra geld beschikbaar voor bètatechnische opleidingen. Om negatieve herverdeeffecten in 2020 en 2021 te voorkomen, zal ik in die jaren € 103 miljoen respectievelijk € 115 miljoen herverdelen op basis van het aandeel studenten bètatechniek. Voor 2019 stel ik de Voorjaarsnotamiddelen beschikbaar voor bètatechniek, die € 27 miljoen gaat naar de vier technische universiteiten om hen zo snel mogelijk te laten beginnen met investeren.¹³ Onder de kop herverdeeffecten leg ik dit verder uit, ook in samenhang met de herverdeling van middelen op basis van het aandeel studenten die switchen.

Deze extra middelen zijn echter niet vrijblijvend. Ik vraag de universiteiten met bètatechnische opleidingen gezamenlijk voor de zomer van 2020 met een plan te komen waarin tegemoet wordt gekomen aan de knelpunten in de sector op onderwijsgebied. Ik zie daarin een trekkersrol voor de vier technische universiteiten, die er per saldo middelen bij zullen krijgen, om de samenwerking met andere universiteiten en ook bedrijfsleven, het hbo en voortgezet onderwijs te initiëren. Concreet betekent dit dat er plannen gemaakt moeten worden waarbij de capaciteit wordt vergroot aan opleidingen waar dit nodig is (binnen opleidingen of eventuele uitbreiding van het opleidingsaanbod), waarbij het studiesucces wordt verhoogd en waarbij er aandacht is voor de horizontale mismatch van studenten tussen hun opleiding en de richting waarin zij aan het werk gaan. Dit moet leiden tot een hogere opleidingscapaciteit, minder bètatechnische opleidingen met een numerus fixus en ook meer afgestudeerden die aan de slag gaan en blijven in de sector. Ook is het logisch dat waar mogelijk een verbinding wordt gelegd met het sectorplan bètatechniek dat zich richt op onderzoek.

De commissie vindt – voor het verbeteren van het (achterblijvende) studiesucces in de bètatechniek – dat instellingen meer moeten kunnen sturen op de instroom. Er zouden meer mogelijkheden moeten zijn om de switch en uitval tegen te gaan, door te zorgen voor een betere match

¹² ROA 2018, Aansluiting technisch onderwijs en de arbeidsmarkt

¹³ Het betreft TU Delft, TU Eindhoven, TU Twente en Wageningen University

tussen student en opleiding. Verruiming van selectiemogelijkheden kan daar een uitwerking van zijn. De commissie wijst er wel op dat verruiming van selectie gepaard zou moeten gaan met strenge voorwaarden. Zo moeten selectiemethoden bewezen effectief zijn en mogen geen groepen studenten ongewenst uit worden gesloten. Daarnaast zouden instellingen, aldus de commissie, afspraken moeten maken over capaciteit en instroom, om de toegankelijkheid op stelselniveau te bewaken.

Ik deel de analyse van de commissie dat sturen op de instroom kan bijdragen aan het verbeteren van het studiesucces. Ik zie ook dat samenwerking tussen het hoger onderwijs en het toeleverend onderwijs een belangrijke bijdrage levert aan studiesucces. Daarom is daar de afgelopen jaren op ingezet. Verder zijn er nog andere effectieve instrumenten om studiesucces te vergroten, bijvoorbeeld door intensieve(re) begeleiding van studenten. De suggestie van de commissie over afspraken over opleidingscapaciteit en instroom om de toegankelijkheid te bewaken, vind ik interessant en zou ik mee willen nemen in het sectorplan bètatechniek voor het onderwijs dat ik hierboven heb aangekondigd.

Ik verruim de selectiemogelijkheden voor bètatechniekopleidingen niet. Selectie kent een aantal belangrijke neveneffecten. Denk bijvoorbeeld aan ongewenste zelfselectie van bepaalde groepen. Bovendien blijken juist bewezen effectieve selectiemethoden een negatief effect te hebben op de toegankelijkheid voor bepaalde groepen studenten. Daarom is het van belang dat – ook de motie Van Meenen¹⁴ roept daartoe op – kritisch wordt gekeken naar de onderbouwing van gehanteerde selectiecriteria gericht op kansgelijkheid. In de Strategische Agenda van het hoger onderwijs zal ik uiteenzetten hoe ik uitvoering geef aan deze motie.

De commissie doet geen aanbeveling om de vaste onderwijsbekostiging van hogescholen met bètatechniek opleidingen te verhogen omdat daar nog geen urgentie bestaat om de bekostiging aan te passen. Tegelijkertijd is er in de bètatechniek ook een grotere vraag naar mensen met hbo-niveau dan dat er nu afgestudeerden zijn. Ook vragen we bij het sectorplan bètatechniek om betere samenwerking tussen universiteiten en hogescholen, waar het gaat om capaciteitsontwikkeling van opleidingen en de student op de juiste plek. Ik wil voorkomen dat op korte termijn in het hbo vergelijkbare knelpunten ontstaan als in het wo. In de Voorjaarsnota is ook geld vrijgemaakt voor bètatechniek voor het gehele hoger onderwijs. Daarom zal ik ook in het hbo vanaf 2020 € 30 miljoen in de vaste voet realloceren op basis van het aandeel van hogescholen in bètatechniek. In 2019 zal ik uit de Voorjaarsnotamiddelen voor bètatechniek € 10 miljoen beschikbaar stellen voor het hbo.

Switch

De commissie adviseert dat instellingen die geld mislopen door veel externe switch meer dan nu hun inspanningen moeten terugzien in hun rijksbijdrage. Door het systeem van nominale bekostiging ontvangen instellingen die studenten toelaten die van een andere hoger onderwijsinstelling komen geen volledige bekostiging voor deze studenten. Hogescholen en universiteiten die zich inspannen om studenten te laten instromen nadat zij aan een andere instelling zijn uitgevallen doen belangrijk werk om studenten alsnog succesvol door het hoger onderwijs te leiden.

Ik wil het advies van de commissie volgen om de instellingen die te maken hebben met veel switch te compenseren in hun bekostiging. De

¹⁴ Kamer II, 2018–2019, 31 288, nr. 713

commissie adviseert om in het hbo daarvoor € 260 miljoen te herverdelen. Dit zou leiden tot een bedrag per switcher van ruim € 10.000 en dat is meer dan het toptarief in het hbo. Ik kies er daarom voor om € 130 miljoen (van de € 272 miljoen die ik verschuif van variabel naar vast) te herverdelen op basis van externe switch.

Ik verdeel, conform het advies van de commissie, in het wo in 2022 € 50 miljoen (van de € 324 miljoen die ik verschuif van variabel naar vast) op basis van het aandeel van instroom van studenten vanuit een andere instelling. Om negatieve herverdeeleffecten in 2020 en 2021 te voorkomen, zal ik in die jaren € 21 miljoen respectievelijk € 23 miljoen herverdelen op basis van externe switch. Onder de kop herverdeeleffecten leg ik dit verder uit, ook in samenhang met de herverdeling van middelen op basis van het aandeel studenten bètatechniek.

Instellingen kunnen het geld gebruiken om studenten die bij een andere instelling zijn vastgelopen goed op te vangen, te begeleiden naar de juiste plek en naar een succesvolle afronding van de opleiding. Ook daarvoor kunnen instellingen met elkaar samenwerken en van elkaar leren.

Daarnaast blijf ik mij er voor inzetten dat studenten zo snel mogelijk op de juiste plek terecht komen. Ik blijf dus inzetten op een goede voorbereiding in het toeleverend onderwijs, onder meer met de studiekeuzecheck, de invoering van keuzedelen in het mbo voor doorstroom naar het hbo, loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB), voorlichting, studiekeuze informatie (onder meer via Studiekeuze123), samenwerking tussen vo en ho en mbo en hbo, aandacht voor adequate opvang in het hoger onderwijs, het verminderen van het aantal studenten dat in het eerste jaar onterecht wordt weggestuurd, en doorlopende begeleiding en ontwikkeling van studenten.

Beheerste herverdeeleffecten

De keuze voor bètatechniek en gelijke kansen brengt herverdeeleffecten met zich mee. Dat is onvermijdelijk bij een herziening van de bekostiging binnen het bestaande macrokader. Na het uitkomen van het advies van de commissie is bij Voorjaarsnota 2019 € 37 miljoen structureel vanaf 2019 beschikbaar gekomen voor bètatechniek in het hoger onderwijs. Deze middelen gebruik ik ter verzachting van de negatieve herverdeeleffecten.

Voor het hbo doe ik zoals gezegd € 130 miljoen op basis van switch, en € 30 miljoen op basis van bètatechniek in de vaste voet. Ik doe € 112 miljoen budgetneutraal in de vaste voet, om te komen tot de verhouding van 80%–20% zoals voorgesteld door de commissie. Ik kan de negatieve herverdeeleffecten volledig compenseren met de middelen uit de Voorjaarsnota en een klein deel van het macrobudget dat kan worden gerealloceerd. Omdat ik de herverdeeleffecten geheel kan compenseren, zal ik de reallocatie van het budget direct in 2020 volledig uitvoeren, en niet verspreiden over twee jaar zoals voorgesteld door de commissie. In de volgende tabel wordt weergegeven hoe de verschuiving van de onderwijsbekostiging in hbo eruit zal zien. In bijlage 1¹⁵ wordt inzichtelijk gemaakt wat dat betekent per instelling.

x € 1 mln.	2020 e.v.
Overheveling variabel --> vast	€ 272
<i>Verdeling in vaste voet:</i>	

¹⁵ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165207.

x € 1 mln.	2020 e.v.
Budgetneutrale overheveling variabel --> vast	€ 112
Bètatechniek	€ 30
Externe switch	€ 130
Totaal	€ 272
<i>Herverdeeeffecten:</i>	
Positieve herverdeeeffecten	€ 13
Negatieve herverdeeeffecten	-€ 13
<i>Verzachting negatieve herverdeeeffecten:</i>	
Compensatie VJN-middelen	€ 9
Compensatie reallocatie macrobudget hbo	€ 4
Totaal negatieve herverdeeeffecten	€ 0

Noot:

1. € 272 miljoen is hoger dan € 260 miljoen (van Rijn). Dit komt door actualisatie budget na de Voorjaarsnota.

2. De berekeningen zijn gemaakt op basis van voorlopige gegevens van DUO voor het bekostigingsjaar 2020. Deze gegevens worden eind juni 2019 definitief, derhalve kunnen de exacte effecten nog wijzigen, wel geldt daarbij het uitgangspunt dat, ceteris paribus, geen enkele hogeschool er op achteruit gaat.

Zoals ik hierboven heb aangegeven, zal ik in het wo het advies van de commissie volgen, maar kiezen voor een ingroeimodel van drie jaar, in plaats van twee jaar. In dit model kunnen in 2020 en 2021 de negatieve herverdeeeffecten op nul worden gezet. En in 2022 worden de grootste negatieve herverdeeeffecten beperkt tot - 2%, Dat kan met inzet van de Voorjaarsnotamiddelen voor bètatechniek (vanaf 2020 € 28 miljoen) en een klein deel macrobudget dat kan worden gerealloceerd.

Zoals gezegd stel ik in 2019 de Voorjaarsnotamiddelen beschikbaar voor bètatechniek, die € 27 miljoen gaat naar de vier technische universiteiten om hen zo snel mogelijk te laten beginnen met investeren. Ik verwacht daarbij ook dat zij samen met de andere universiteiten met een sectorplan voor het onderwijs zullen komen.

Hieronder wordt in de tabel het volledige financiële plaatje van deze voorstellen voor de onderwijsbekostiging voor de universiteiten geschetst, alsmede gevolgen voor de 4TU.

x € 1 mln.	2020	2021	2022	2023
Overheveling variabel --> vast	€ 324	€ 324	€ 324	€ 324
<i>Verdeling in vaste voet:</i>				
Budgetneutrale overheveling variabel --> vast	€ 200	€ 186	€ 24	€ 24
Bètatechniek	€ 103	€ 115	€ 250	€ 250
Externe switch	€ 21	€ 23	€ 50	€ 50
Totaal	€ 324	€ 324	€ 324	€ 324
Ingroeipad bètatechniek en externe switch	41%	46%	100%	100%
<i>Herverdeeeffecten:</i>				
Positieve herverdeeeffecten	€ 28	€ 31	€ 68	€ 68
Negatieve herverdeeeffecten	-€ 28	-€ 31	-€ 68	-€ 68
<i>Verzachting negatieve herverdeeeffecten:</i>				
Compensatie VJN-middelen	€ 28	€ 28	€ 28	€ 28
Compensatie reallocatie macrobudget wo	€ 0	€ 3	€ 8	€ 12
Totaal negatieve herverdeeeffecten	€ 0	€ 0	-€ 32	-€ 29

x € 1 mln.	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Positieve herverdeeeffecten</i>					
<i>4TU:</i>					
Compensatie VJN-middelen	€ 27	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Verdeling in vaste voet (uitvoering Van Rijn)	€ 0	€ 27	€ 30	€ 66	€ 66
Totaal positieve herverdeeeffecten 4TU	€ 27	€ 27	€ 30	€ 66	€ 66

Noot:

1. € 324 miljoen is hoger dan € 300 miljoen (van Rijn). Dit komt door actualisatie budget na de Voorjaarsnota.

2. De berekeningen zijn gemaakt op basis van voorlopige gegevens van DUO voor het bekostigingsjaar 2020. Deze gegevens worden eind juni 2019 definitief, derhalve kunnen de exacte effecten nog wijzigen, wel geldt daarbij het uitgangspunt dat, ceteris paribus, in 2020 en 2021 geen enkele universiteit er op achteruit gaat.

In bijlage 1 wordt inzichtelijk gemaakt wat de herverdeling betekent per instelling.

De commissie wijst op de mogelijkheid om negatieve herverdeeeffecten te verzachten via een versnelling van de kwaliteitsafspraken over de studievoorschotmiddelen. Ik wil de studievoorschotmiddelen behouden voor het doel waarvoor ze bestemd zijn: kwaliteit van het onderwijs verbeteren. Voor de verzachting van de negatieve herverdeeeffecten gebruik ik de extra middelen uit de Voorjaarsnota 2019. Wanneer de hogescholen en universiteiten wel een kasschuif willen van de studievoorschotmiddelen, zouden zij, zoals ik eerder heb aangegeven, samen met ISO en LSVb moeten komen tot een gedragen voorstel voor versnelde inzet van de studievoorschotmiddelen. In mijn brief aan uw Kamer op 26 april jl. constateerde ik reeds dat dat voorstel er nu niet ligt en er daarom thans geen kasschuif op de studievoorschotmiddelen komt.¹⁶

Opleidingenaanbod

Om naast de groei in het aantal studenten ook de groei prikkel voor het aantal opleidingen te beheersen, adviseert de commissie om vernieuwing binnen het bestaande opleidingsaanbod te stimuleren en, in aanvulling op de bestaande toetsing door Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO), een drempel in te bouwen om verdere groei van het aantal opleidingen te voorkomen.

Net als de commissie vind ik een drempel belangrijk voor een doelmatig opleidingenaanbod. De CDHO adviseert mij sinds 2009 over de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen. Daardoor is het opleidingenaanbod de afgelopen jaren stabiel gebleven. Ik spreek de CDHO ook regelmatig over signalen en trends die ze ziet bij de vernieuwing van het opleidingenaanbod. Dat zal ik blijven doen.

De suggestie van de commissie om bij de goedkeuring van nieuwe opleidingen het eerste jaar niet te bekostigen, neem ik niet over. Wanneer een duidelijke behoefte aan een opleiding is aangetoond tijdens de macrodoelmatigheidsprocedure, wil ik deze opleiding niet benadelen door het eerste jaar niet te bekostigen. Bovendien zou dat vooral kleine instellingen belemmeren om nieuwe opleidingen te ontwikkelen waar mogelijk juist behoefte aan is.

De commissie is van mening dat de CDHO meer mogelijkheden zou moeten krijgen om niet alleen nieuwe opleidingen te toetsen maar ook het

¹⁶ Kamerstukken II, 2018–2019, 31 288, nr. 725

bestaande opleidingsaanbod te toetsen op doelmatigheid. Ik ben het met de commissie eens dat de macrodoelmatigheid van het bestaande opleidingsaanbod veel beter kan. Ik vind het belangrijk dat sectoren zelf reflecteren op hun eigen opleidingsaanbod, en de aansluiting op de arbeidsmarkt op opleidingsniveau. Maar daarnaast zal ik de CDHO vragen om analyses te maken over het bestaande opleidingsaanbod en mij daarover te adviseren. Ik neem hiermee de aanbeveling van de commissie over en houd de voornemens uit de toekomstverkenning over macrodoelmatigheid van het hoger onderwijs uit 2016 gestand.¹⁷ De analyses zullen in eerste instantie uitgaan van de twee kwantitatieve criteria waarmee in het mbo wordt gekeken of aan de zorgplicht arbeidsmarktperspectief wordt voldaan. Dat houdt in dat minstens 70% van de afgestudeerden ruim een jaar na afstuderen een baan moet hebben, en 50% van de werkende afgestudeerden ruim een jaar na afstuderen een baan op het niveau van de opleiding. Daarnaast zal ik gebruik maken van de arbeidsmarktprognoses van het ROA. Om te beoordelen of er knelpunten zijn in het opleidingsaanbod, zal ook de maatschappelijke en de wetenschappelijke behoefte van opleidingen worden meegenomen. Gelijktijdig met de analyses van de CDHO, wil ik onderzoek laten doen naar doorontwikkeling van de criteria.

Als de CDHO knelpunten vindt in het huidige opleidingsaanbod, zal ik de sector vragen om daarmee aan de slag te gaan, bijvoorbeeld met een sectorplan. Daarbij valt te denken aan vernieuwing binnen het bestaande opleidingsaanbod, meer samenwerking tussen instellingen, of waar nodig het beëindigen van bestaande of het starten van nieuwe opleidingen.

Instellingscollegegeld

De commissie adviseert om, vooruitlopend op het kostenonderzoek, een bestuurlijke afspraak te maken over het hanteren van een kostendekkend instellingscollegegeld voor niet EER-studenten. Deze aanbeveling hangt nauw samen met het IBO *Internationalisering van het onderwijs*, dat op dit moment wordt uitgevoerd. Ik wil dit in samenhang bezien. Deze aanbeveling betrek ik daarom bij mijn beleidsreactie op het IBO.

Financiering onderzoek

Wetenschappelijk onderzoek

De commissie Van Rijn adviseert om het evenwicht in directe en competitieve financiering van onderzoek te herstellen door een overheveling van NWO (de tweede geldstroom) naar de universiteiten (het onderzoekdeel van de eerste geldstroom) en het maken van afspraken over samenwerking, taakverdeling en profilering. Ik onderschrijf de conclusie van de commissie dat de hoge competitie in de tweede geldstroom op dit moment leidt tot ondoelmatigheid: de slagingskans bij NWO is te laag waardoor teveel tijd en energie gaat naar het aanvragen en beoordelen van onderzoeksvoorstellen en de matching wordt door de instellingen als een last ervaren.

Op mijn verzoek hebben VSNU en NWO, met steun van de KNAW, bij brief van 29 mei jl. (zie bijlage 2) een voorstel voor een overheveling gedaan. Het voorstel is om € 60 miljoen over te hevelen per 2020 waarvan € 40 miljoen uit de SEO-regeling en € 20 miljoen aan sectorplannenmiddelen. Vanaf 2021 komt hier € 40 miljoen bij na een selectie uit de overige instrumenten waarmee NWO middelen in competitie verdeelt. VSNU en

¹⁷ Toekomstverkenning macrodoelmatigheidsbeleid hoger onderwijs uit 2016: Kamerstukken II, 2016–2017, 31 288, nr. 559.

NWO willen bij die selectie het advies van de KNAW-commissie Weckhuysen betrekken dat later dit jaar verschijnt. De commissie heeft als taak te onderzoeken wat de optimale verhouding is tussen talent-, thematische en vrije onderzoeksprogramma's bij NWO. De directe aanleiding voor dit onderzoek is de motie van het Lid Bruins van de ChristenUnie over de herwaardering van de vrije competitie.¹⁸

Het voorstel geeft een weloverwogen en door VSNU, NWO en KNAW gedragen invulling aan het advies van de commissie Van Rijn en ik heb besloten het voorstel over te nemen.

SEO-Regeling

De regeling Stimulering Europees onderzoek (SEO-regeling) komt publiek gefinancierde kennisinstellingen tegemoet in de (in)directe kosten bij deelname aan een EU-gefinancierd project. Dit is een administratief proces, dat op dit moment door NWO via de tweede geldstroom beheerd wordt. Ik volg de commissie in haar conclusie dat dit geld beter uit de tweede geldstroom kan worden weggehaald en direct aan de universiteiten kan worden uitgekeerd, zodat meer stabiliteit in de bekostiging ontstaat en ook de uitvoeringskosten worden verlaagd. De SEO-regeling is ingevoerd in 2015. Gemeten over periode 2015 – 2018 is het aandeel van de universiteiten € 40 miljoen. Dit bedrag zal worden uitgekeerd naar rato van het gemiddelde bedrag dat een universiteit verworven heeft uit de SEO-regeling. De universiteiten kunnen deze middelen naar eigen inzicht inzetten waardoor er volgens het voorstel van VSNU en NWO meer vrije financiële ruimte ontstaat.

Overheveling sectorplanmiddelen

De commissie benadrukt dat universiteiten de competitiedruk binnen Nederland kunnen terugdringen door in te zetten op samenwerking en profilering. Met sectorplannen voor bètatechniek (€ 60 miljoen) en sociale en geesteswetenschappen (€ 10 miljoen) investeer ik gericht in de basis van de wetenschap en zorg ik voor focus: instellingen maken op basis van onderling overleg scherpe keuzes in hun onderzoekprofilering. In het licht van de bevindingen van de commissie kies ik ervoor om de wijze waarop deze middelen worden ingezet te wijzigen: waar eerder was besloten om 20% van de middelen via de tweede geldstroom te verdelen – dat wil zeggen via calls van NWO – kies ik ervoor het competitie-element te verwijderen. Daarmee is een overheveling van € 14 miljoen naar de eerste geldstroommiddelen gemoeid, waarbij de middelen behouden blijven voor de sectorplannen bètatechniek en sociale en geesteswetenschappen. Ook de middelen in de tweede geldstroom voor een eerder sectorplan natuur- en scheikunde worden toegevoegd aan de eerste geldstroom ten behoeve van het sectorplan bètatechniek. Dit gaat om nogmaals € 6 miljoen.

Resterende overheveling

De commissie van Rijn heeft in lijn met de wens van universiteiten geconstateerd dat voor een verdere vermindering van de druk op het systeem een overheveling tot € 100 miljoen van tweede naar eerste geldstroom nodig is. Naar aanleiding van de brief van de VSNU en NWO constateer ik dat dit op korte termijn niet mogelijk is, zonder grote schokken te veroorzaken in onder meer de opbouw van onderzoekscarrières. De commissie Van Rijn pleit er terecht voor om dit te voorkomen. Ik wil VSNU, NWO en KNAW de kans bieden om met een gedragen voorstel

¹⁸ Kamerstukken II, 2017–2018, 29 338, nr. 167

voor de verdere overheveling te komen. Op grond van een dergelijk voorstel neem ik een beslissing. Voorwaarden hierbij zijn dat niet getornd wordt aan prioriteiten uit het Regeerakkoord, dat de overheveling leidt tot vermindering van de druk op het systeem en de samenwerking en profilering bevordert door nieuwe sectorplannen.

Hbo ontwerp en ontwikkeling

De commissie adviseert diploma's als grondslag te nemen voor de verdeling van middelen voor praktijkgericht onderzoek in het hbo. Dan komt de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek beter tot uitdrukking. De commissie adviseert daarbij mastergraden twee keer zo zwaar te laten wegen, vanwege het grote belang van het onderzoek in de masterfase.

Daarnaast vindt de commissie dat in het kader van de uitbouw van het praktijkgericht onderzoek op de lange termijn de discussie gevoerd moet worden over een meer gedifferentieerde benadering van het praktijkgericht onderzoek en wat verdere uitbouw betekent voor de verhouding tussen hogescholen en universiteiten en daarmee ook voor het binaire stelsel. Daarbij betreft de commissie ook de discussie over de derde cyclus.

Op dit moment doe ik samen met de Vereniging Hogescholen en Regieorgaan SIA een verkenning naar de toekomst van het praktijkgericht onderzoek. De hogescholen met een kunstopleiding komen daarnaast in 2019 met een visie die zal ingaan op de ontwikkeling van een derde cyclus in de creatieve sector. In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs zal ik hierop reageren en ga ik dieper in op de ontwikkelingen die ik wenselijk acht voor een derde cyclus in het hbo en het binaire stelsel. Daarbij zal ik de aanbevelingen van de commissie met betrekking tot het praktijkgericht onderzoek betrekken.

Overige aanbevelingen

T-1 bekostiging

De commissie adviseert de verdeelwijze van de bekostiging beter te laten aansluiten op de actuele aantallen inschrijvingen en graden. Dat zou moeten gebeuren door niet uit te gaan van de studentenaantallen van twee jaar geleden, maar van één jaar geleden (van t-2- naar t-1-bekostiging). De verdeelwijze van de bekostiging zou daarmee sneller aansluiten bij actuele aantallen inschrijvingen en graden.

Ik begrijp de redenering, maar neem deze aanbeveling niet over. T-1-bekostiging leidt tot meer financiële onzekerheid voor instellingen. Dat komt doordat de bekostiging gedurende het jaar zou moeten worden aangepast op basis van actuele studentenaantallen. Ik streef juist naar zo veel mogelijk rust op de begroting van mijn ministerie en de begroting van de instellingen. Daarom heb ik in de Voorjaarsnota¹⁹ aangekondigd het macrobudget in het lopende jaar – bij stijgende of dalende leerlingaantallen – niet meer aan te passen. Aanpassing gebeurt pas het jaar daarna, zodat instellingen dat in hun begroting kunnen verwerken. Bovendien is t-1-bekostiging nadelig voor instellingen die te maken hebben met dalende studentenaantallen, waardoor het met name negatief kan uitpakken voor instellingen in krimpregio's. Tot slot zijn er ingrijpende wijzigingen voor nodig in de processen bij DUO, instellingen en accountants.

¹⁹ Kamerstukken II, 2019–2020, VIII, nr. 2

Solvabiliteit

De commissie constateert dat hogescholen en met name universiteiten hogere reserves aanhouden dan nodig is op basis van hun maatschappelijke opgave, risicoprofiel en financieringsmogelijkheden. De commissie adviseert daarom een bovengrens voor solvabiliteit te hanteren en doet een voorstel voor een te hanteren waarde. Daarbij roept de commissie instellingen op tot meer transparantie over de hoogte van reserves en redenen van reservevorming en vraagt instellingen meer gebruik te maken van de mogelijkheid te lenen voor investeringen.

Ik zet al, samen met de instellingen in op verantwoorde aanwending van de reserves. Daarover heb ik constructief overleg gevoerd met voorzitters van de Raden van Toezicht van universiteiten. Samen gaan wij er op letten dat de instellingen scherper begroten en dat ze meer investeringen met geleend geld uitvoeren in plaats van investeringen volledig met eigen vermogen te financieren. Praktische belemmeringen in het proces rondom schatkistbankieren worden in kaart gebracht en in overleg met het Ministerie van Financiën wordt bezien of en hoe deze kunnen worden opgelost. Daarnaast heb ik met de Raden van Toezicht gesproken over een meer voorspelbare, stabiele begroting voor de instellingen. Bij de Voorjaarsnota zijn besluiten genomen waardoor instellingen voortaan eerder de hoogte van de beschikbare middelen voor studentvolume kennen. Zij kunnen daar beter rekening mee houden in hun begrotingen.

De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt op dit moment de invulling van een bovengrens voor solvabiliteit. Op basis van het onderzoek van de inspectie zal ik besluiten over de hoogte van de signaleringswaarde. Ik verwacht dat de instellingen de hoogte van hun reserves beter gaan toelichten in de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag. Als de reserves boven de signaleringswaarde uitkomen, zal de inspectie nader onderzoek verrichten. Daarbij kan zij het gesprek aangaan met het College van Bestuur, de Raad van Toezicht en de medezeggenschap. Ik heb met de voorzitters van de raden van toezicht afgesproken dat de inspectie met betrekking tot deze werkwijze, waar nodig en mogelijk, maatwerk toe zal passen.

Lange termijn

De commissie heeft ook een aantal aanbevelingen gedaan voor de (middel)lange termijn. Zo is de commissie er van overtuigd dat meer dan nu ontwikkelingen op de arbeidsmarkt consequenties dienen te hebben voor de bekostiging. Daarbij denkt de commissie aan capaciteitsbekostiging met daaraan gekoppelde afspraken over samenwerking en kwaliteitsnormen. Ik zal eerst de ervaringen afwachten met de toetsing van het bestaand aanbod, het sectorplan bètatechniek in het onderwijs en het kostenonderzoek, voordat ik beslis of ik verder wil verkennen of een andere vorm van bekostiging meer kan bijdragen aan een betere afstemming van de instroom van studenten, de vraag van de arbeidsmarkt en de beschikbare of te ontwikkelen capaciteit.

De commissie adviseert daarnaast een grondige verkenning uit te voeren van studiepuntbekostiging en vraagfinanciering, in het licht van flexibilisering van het onderwijs. In de Strategische Agenda zal ik verder in gaan op mijn beleid voor flexibilisering en de aanvullende maatregelen daarvoor op de (middel)lange termijn. Daarbij betrek ik ook de ervaringen uit de lopende experimenten met vraagfinanciering, leeruitkomsten en flexstuderen in het hoger onderwijs.

Tot slot

In deze brief zet ik op advies van de commissie wissels om in de bekostiging op korte termijn. Daarmee los ik urgente knelpunten in de bekostiging op en zet ik koers naar een nieuwe balans tussen samenwerking en concurrentie in onderwijs en onderzoek.

Zoals gezegd zal ik daar in de kabinetsreactie op het IBO internationalisering en in de Strategische Agenda dit najaar verder op ingaan. Dan zal ik ook verder kijken naar de ontwikkeling van het hoger onderwijs en onderzoek op lange termijn.

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