

Vergaderjaar 2017–2018

31 511

Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2018

Conform de uitwerking (Kamerstuk 34 000, nr. 52) van de motie Harbers (Kamerstuk 34 000, nr. 36) informeer ik u met deze brief over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting van artikel 6 (hoger beroepsonderwijs) en artikel 7 (wetenschappelijk onderwijs) van OCW. Deze beleidsdoorlichting zal in 2019 aan uw Kamer worden aangeboden.

Beleid en doelstelling van artikel 6 en 7

In artikel 1.1 en 1.3 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) is de taakomschrijving van het hoger onderwijs als volgt geformuleerd:

1. Het wetenschappelijk onderwijs is gericht op de voorbereiding tot de zelfstandige beoefening van de wetenschap of de beroepsmatige toepassing van wetenschappelijke kennis en bevordert het inzicht in de samenhang van de wetenschappen. De universiteiten zijn gericht op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en verrichten van wetenschappelijk onderzoek; in elk geval verzorgen zij initiële opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, verrichten zij wetenschappelijk onderzoek, voorzien zij in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij.
2. Het hoger beroepsonderwijs is gericht op de overdracht van theoretische kennis en op de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk. De hogescholen zijn gericht op het verzorgen van het hoger beroepsonderwijs en verrichten ontwerp en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Zij verzorgen in elk geval bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs en in voorkomende gevallen associate degree-opleidingen en masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs. Daarnaast dragen zij in elk geval kennis over ten behoeve van de maatschappij en dragen

zij bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht.

- De instellingen voor hoger onderwijs schenken mede aandacht aan de persoonlijke ontplooiing van hun studenten en de bevordering van hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.

Als Minister ben ik verantwoordelijk voor de financiering van het hoger onderwijs door lumpsumbekostiging van de onderwijsinstellingen. Hierdoor wordt de toegankelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd.

Daarnaast stimuleer ik specifieke beleidsonderwerpen door het verstrekken van aanvullende bekostiging, subsidies, en de inzet van andere instrumenten zoals overleg, voorlichting, experimenteerbepalingen, kwaliteitsafspraken en wet- en regelgeving.

De normen van kwaliteit zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de naleving daarvan. Daarbij heeft de Nederlands- Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) de opdracht om een deskundig en objectief oordeel te geven over de kwaliteit van het hoger onderwijs. De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) adviseert mij gevraagd en ongevraagd over de doelmatigheid van het bekostigde hoger onderwijsaanbod.

Afbakening en scope

Deze beleidsdoorlichting betreft het gehele artikel 6 en 7 (ruim 8 miljard euro) van de begroting van OCW (100 procent). De beleidsdoorlichting zal de periode 2015 tot en met 2018 beslaan.

Artikel 6 (bedragen x € 1.000)	2015	2016	2017	2018
Bekostiging	2.756.130	2.773.809	2.868.197	3.186.175
waarvan Lumpsum	2.755.961	2.765.340	2.857.983	3.169.348
waarvan overige bekostiging	169	8.469	10.214	16.827
Subsidies	3.798	5.569	5.001	1.637
Opdrachten	271	0	0	0
Bijdragen aan agentschappen	17.613	17.540	14.089	14.283
Bijdragen aan ZBO's/RWT's	31.096	36.242	38.689	58.934
Bijdragen aan (inter)nationale organisaties	2.191	0	0	0
Totale uitgaven	2.811.099	2.833.160	2.925.976	3.261.029
Bron: Departementaal Jaarverslag 2017 (2015-2017) en 1e supplettoire wet 2018 (2018)				
Uitgaven 2018 zijn inclusief groen ho-onderwijs				

Artikel 7 (bedragen x € 1.000)	2015	2016	2017	2018
Bekostiging	4.178.621	4.298.116	4.416.577	4.828.912
waarvan Lumpsum universiteiten	3.561.054	3.644.757	3.747.585	4.158.669
waarvan ondersteuning geneeskundig onderwijs en onderzoek	617.567	653.359	668.992	670.243
Subsidies	4.709	3.160	2.553	3.939
Opdrachten	1.374	2.716	1.851	1.887
Bijdragen aan ZBO's/RWT's	4.032	0	0	0
Bijdragen aan (inter)nationale organisaties	21.647	24.213	22.647	24.412
Totale uitgaven	4.210.383	4.328.205	4.443.628	4.859.150
Bron: Departementaal Jaarverslag 2017 (2015-2017) en 1e supplettoire wet 2018 (2018)				
Uitgaven 2018 zijn inclusief groen ho-onderwijs				

De laatste beleidsdoorlichting die betrekking had op begrotingsartikel 6 en 7 was de beleidsdoorlichting «Prestaties leerlingen en studenten omhoog» die op 17 december 2015 aan uw Kamer is toegezonden¹. Deze beleidsdoorlichting 2015 had betrekking op de doelstellingen uit de beleidsagenda 2012. Bij de beleidsdoorlichting 2019 zal niet alleen gekeken worden in hoeverre en hoe efficiënt de geformuleerde beleidsdoelen in de periode 2015 tot en met 2018 bereikt zijn. De opbrengst van de beleidsdoorlichting wil ik ook gebruiken voor de (nieuwe) Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek én om een verbeteringslag te maken in het evaluatie-instrumentarium gericht op het hoger onderwijs. Waar mogelijk zal ook aandacht worden gegeven aan het groene ho-onderwijs

¹ Kamerstuk 31 511, nr. 20

dat met ingang van 2018 van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is overgeheveld naar het begrotingsartikel 6 en 7.

Ten aanzien van de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek heb ik de wettelijke verplichting om elke vier jaar een agenda uit te brengen met daarin de voornemens ten aanzien van het te voeren beleid met betrekking tot het hoger onderwijs en onderzoek. Ik wil dat deze beleidsdoorlichting belangrijke input vormt voor deze Strategische Agenda. De Strategische Agenda zal ik eind 2019 aan de Tweede Kamer aanbieden.

De beleidsdoorlichting wil ik ook aangrijpen om toe te werken naar verbetering van evaluaties in de toekomst. Het is nu nog niet altijd mogelijk om een goede koppeling tussen beleid en uitkomsten te leggen. Ook is er in de loop van de jaren veel overlap tussen de verschillende evaluatie-instrumenten ontstaan. Om de responsiviteit van beleid en uitvoering te vergroten, is het nodig om de verschillende evaluatie-instrumenten in het hoger onderwijs in samenhang en in de tijd te bezien. Daarbij zal ook naar de effectiviteit van experimenteerbepalingen via AMvB's worden gekeken. Er moet immers op de juiste momenten geëvalueerd worden zodat resultaten ook bruikbaar zijn in het beleidsproces. Hierbij zal ook naar voor dit beleidsterrein nieuwe types evaluatie-instrumenten gekeken worden, zoals risico-workshops, scenario-analyses, multiple case studies e.d. Het gaat dan om het toepassen van nieuwe inzichten in beleid en om structurele verandering in de manier van werken om met hetzelfde budget meer maatschappelijke impact te realiseren.

In dit kader wil ik graag aansluiten bij de operatie «*Inzicht in kwaliteit*» van het Ministerie van Financiën². Het doel van deze operatie is om de maatschappelijke impact van beleid te vergroten. Dit traject is een succes als we aantoonbare vervolgstappen richting een lerende overheid hebben gezet; wanneer we zien dat nieuw of gewijzigd beleid expliciet wordt gebaseerd op ervaringen en lessen uit eerder beleid, praktijk en/of (wetenschappelijk) onderzoek. Om dit te bereiken zal het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) van NWO de bruikbaarheid van het onderliggende evaluatiemateriaal beoordelen en aanbevelingen doen voor de toekomstige evaluatie van dit beleidsterrein. De beleidsdoorlichting 2015 – 2018 bestrijkt drie belangrijke doelstellingen van het hoger onderwijsbeleid:

1. de toegankelijkheid van het hoger onderwijs;
2. de kwaliteit van het hoger onderwijs;
3. de doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitgaven aan hoger onderwijs.

Vraagstelling

De volgende vragen staan in de beleidsdoorlichting centraal:

1. Hoe ziet het beleid gericht op toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid eruit in de periode 2015–2018 en hoe heeft zich dat sinds de vorige beleidsdoorlichting ontwikkeld? Is er sprake geweest van doelbereik? In hoeverre is het beleid in de periode 2015 – 2018 doeltreffend en doelmatig geweest en welke verbeteringen zijn mogelijk?
2. Op welke wijze kan er beter inzicht ontstaan in de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleid?
 - a. In hoeverre maakt het onderliggende evaluatiemateriaal uitspraken mogelijk over doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleid?

² Kamerstuk 31 865, nr. 118

- b. Welke oorzaken zijn aan te wijzen voor eventuele hiaten in het onderliggende evaluatiemateriaal om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid? (daarbij kan gekeken worden naar de beschikbaarheid van relevante gegevens, de ingezette evaluatie-instrumenten, de planning van evaluatie-instrumenten, etc.)
- c. Wat is er nodig om state of the art beleid in de toekomst doeltreffend en doelmatig te kunnen ontwerpen, uitvoeren, monitoren en evalueren? Welk beleidsterrein op het gebied van hoger onderwijs leent zich het best voor een concrete pilot?

Onderzoeksmethode

Bij de beleidsdoorlichting zal gebruik gemaakt worden van de evaluaties en andere onderzoeken die sinds de vorige beleidsdoorlichting zijn uitgevoerd. Deze evaluaties, maar ook andere bestaande relevante onderzoeken zullen als basis dienen voor de beleidsdoorlichting onder verantwoordelijkheid van een externe onafhankelijke, wetenschappelijke ad hoc commissie samengesteld door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) van NWO. De beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd als een syntheseonderzoek. De beleidsdoorlichting steunt zoveel mogelijk op bestaande (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid. Het NRO houdt al – op verzoek van OCW – een overzicht bij van alle lopende en afgeronde beleidsonderzoeken naar het hoger onderwijs, zowel in het kader van de informatieafspraken, maar ook daarbuiten³. In de bijlage is een eerste lijst van onderzoeken en evaluaties te vinden⁴.

Behalve de terugblik en de aanbevelingen voor de volgende Strategische Agenda te formuleren, wil ik het NRO vragen om een voorstel op te stellen voor de verschillende, innovatieve, evaluatie-instrumenten die nodig zijn om (nieuwe) beleidsontwikkelingen *state of the art* doeltreffend en doelmatig te kunnen vormgeven. Te denken valt aan: risico-workshops, versnellingskamers, scenario-analyses, design thinking, multiple case studies, e.d. Dit vernieuwde (evaluatie-)instrumentarium kan dan ingezet worden bij de uitvoering van de nieuwe Strategische Agenda. Doel is om met hetzelfde budget méér maatschappelijke impact te realiseren.

Beleidsopties bij 20% minder/meer middelen

Zoals vereist zal in de beleidsdoorlichting aandacht worden besteed aan de verschillende beleidsopties wanneer er substantieel (tot 20%) bezuinigd moet worden op het begrotingsartikel. Tevens zal gekeken worden naar een 20%-uitbreidingsvariant. Verkend zal worden wat de effecten zijn van vermindering dan wel verruiming van het budget met 20% (1,4 miljard euro in 2022).

Artikel 6 (bedragen x € 1.000)	2018	2019	2020	2021	2022
Totale uitgaven	3.261.029	2.969.694	2.984.447	3.062.145	3.097.897
20% oplopend	3.261.029	3.563.633	3.581.336	3.674.574	3.717.476
20% aflopend	3.261.029	2.375.755	2.387.558	2.449.716	2.478.318

Bron: 1e supplettoire wet 2018 (2018) en Begroting 2018 (2019-2022)

³ Sectorakkoorden wetenschappelijk / hoger beroepsonderwijs 2018, Amsterdam, 9 april 2018.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Artikel 7 (bedragen x € 1.000)	2018	2019	2020	2021	2022
Totale uitgaven	4.859.150	4.493.381	4.542.330	4.634.112	4.701.467
20% oplopend	4.859.150	5.392.057	5.450.796	5.560.934	5.641.760
20% aflopend	4.859.150	3.594.705	3.633.864	3.707.290	3.761.174
Bron: 1e suppletoire wet 2018 (2018) en Begroting 2018 (2019-2022)					

Aanpak en planning

Voor de beleidsdoorlichting zal worden zorggedragen door het NRO. Het NRO stelt hiertoe – zoals eerder aangegeven – een onafhankelijke, wetenschappelijke ad hoc commissie in die de beleidsdoorlichting begeleidt en het NRO selecteert voor het beantwoorden van de vragen in de beleidsdoorlichting (consortia van) onderzoekers. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek zal er ook een onafhankelijke deskundige bij de beleidsdoorlichting worden betrokken om de kwaliteit van de doorlichting te borgen.

Ik zal de beleidsdoorlichting voor het einde van 2019 aan uw Kamer toezenden.

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