

Vergaderjaar 2016–2017

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 562

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2016

De afgelopen jaren is er veel gebeurd in het hoger onderwijs. De aandacht voor onderwijskwaliteit is zowel bij hogescholen als universiteiten aanzienlijk toegenomen. En daar plukken we nu de vruchten van. De kwaliteit van het hoger onderwijs is beter geworden. De studenttevredenheid neemt toe, ook daar waar de eisen aan de opleidingen zijn opgeschroefd. Het onderwijs is intensiever en de docenten zijn beter opgeleid. Ook zie je dat hogescholen en universiteiten meer differentiatie in hun aanbod aanbrenge(n). Daarin gefaciliteerd door een aantal aanpassingen in wet- en regelgeving, waaronder de Wet kwaliteit in verscheidenheid, zijn hogescholen en universiteiten actief op zoek gegaan naar vormen van onderwijs die passen bij de gedifferentieerde doelgroep studenten die zij hebben: Ad-opleidingen, driejarige trajecten voor vwo'ers, brede bachelors, excellentietrajecten voor de studenten die het talent en de motivatie daarvoor hebben. Veel is ook geïnvesteerd in de studiekeuzecheck. De hogescholen en universiteiten verdienen voor dit alles een compliment. We hebben sinds het rapport van de commissie Veerman belangrijke voortgang geboekt in de richting die daarin werd geschetst. Ook als het gaat om zwaartepuntvorming in het onderwijs en onderzoek. En als het gaat om het beschikbaar maken van kennis voor maatschappelijke en economische benutting.

Bovendien hebben we een aantal nieuwe accenten gelegd. Er is meer aandacht voor gelijke kansen voor alle studenten, en daarmee ook voor doorstroom en toegankelijkheid. En er is ook meer aandacht voor de vormende taak van het hoger onderwijs, voor het belang van socialisatie en persoonsvorming. De opdracht waar de hogescholen en de universiteiten voor staan is daarmee niet gemakkelijker geworden, maar wel zeker zo belangrijk.

Veel van de ontwikkelingen van de laatste jaren zijn beschreven in de brief waarmee de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (hierna: Reviewcommissie) mij op 24 oktober jl. haar adviezen over de realisatie van de prestatieafspraken door de individuele hogeronderwijsinstellingen heeft aangeboden. Deze brief is bijgevoegd¹. In de stelselrapportage die de Reviewcommissie eind 2016 zal sturen, zal zij het stelselbeeld uitgebreider beschrijven. Deze stelselrapportage zal ik u spoedig na de ontvangst ervan doen toekomen.

Met onderhavige brief wil ik u mede namens de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken informeren over de eindbeoordeling van de prestatieafspraken in het hoger onderwijs 2012–2016 en mijn besluiten over de financiële consequenties hiervan. De prestatieafspraken met de individuele hogescholen en universiteiten zijn in 2012 gemaakt door mijn ambtsvoorganger. Zij bevatten ambities op de terreinen onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en valorisatie.

Goede resultaten in het hoger onderwijs

Op onderwijskwaliteit en studiesucces hebben de hogeronderwijsinstellingen goede resultaten bereikt. Dat is onder andere terug te zien in de gestegen studenttevredenheid in het hbo. Bij de hogescholen is bovendien het aantal docenten met een master- of PhD-graad gestegen van gemiddeld 61% naar ruim 70%. In het WO is het percentage docenten met een Basis Kwalificatie Onderwijs gestegen van gemiddeld minder dan 20% naar bijna 72%. Er zijn bovendien grote stappen gezet in het vergroten van de intensiteit van het onderwijs (het aantal contacturen). Vrijwel alle hogescholen en universiteiten hebben in het eerste studiejaar van de voltijd bacheloropleidingen twaalf of meer contacturen per week. Ook zijn hogescholen en universiteiten erin geslaagd om de indirecte kosten, de kosten voor overhead, te stabiliseren dan wel te reduceren. Ten aanzien van studiesucces is vooral bij de universiteiten een belangrijke stap voorwaarts gezet; het gemiddelde bachelorrendement is in het wo gestegen van 60% naar 74%.

Trilemma in het hbo

Uit de adviezen van de Reviewcommissie blijkt dat de hogescholen de afgelopen jaren voor een zeer moeilijke opdracht hebben gestaan, moeilijker dan die van de universiteiten. Veel hogescholen hebben hun ambities bij studiesucces niet kunnen realiseren. Maar één multisectorale hogeschool heeft zowel zijn ambitie op uitval, switch als die op rendement gehaald.

Ik herken in belangrijke mate wat de Reviewcommissie hierover zegt. Hoewel het zogenoemde trilemma toen de prestatieafspraken werden opgesteld al wel werd onderkend, is terugkijkend onderschat welk effect de verhoging van het eindniveau van de opleidingen – de kwaliteitsverbetering die nodig was – zou hebben op het studiesucces. Het trilemma – het spanningsveld tussen de opdracht om de kwaliteit te verbeteren, het studiesucces te verhogen en tegelijkertijd de toegankelijkheid te borgen – is een reëel vraagstuk voor alle hogescholen. Anders dan de universiteiten hebben zij te maken met een zeer gedifferentieerde studentenpopulatie. Zij staan voor de opdracht om al deze studenten gelijke kansen te bieden en naar een diploma te leiden. Voor hogescholen met relatief veel studenten uit het mbo, studenten met een niet-westerse achtergrond en eerste-generatie-studenten speelt het trilemma nog in versterkte mate, en in het bijzonder wanneer veel van hun studenten aan al deze achtergrond-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kenmerken voldoen. Studenten uit deze groepen vragen over het algemeen niet alleen meer aandacht van de hogescholen, maar vereisen ook een specifieke, op maat gesneden aanpak. Ik hecht daar ook sterk aan in het kader van het bieden van gelijke kansen.

Ik zie dat alle hogescholen de afgelopen jaren hard hebben gewerkt om het studiesucces te verbeteren. Er worden allerlei initiatieven ontplooid – van vroegtijdige oriëntatie op studeren aan een hogeschool tot matching en studieloopbaanbegeleiding – en er wordt uitvoerig onderzoek gedaan naar wat werkt voor welke groep en wat niet. Daarbij is ook duidelijk dat het succes van specifieke maatregelen sterk contextgebonden is. De hogescholen zijn, ook met elkaar, aan het leren hoe zij het studiesucces kunnen verbeteren. Ook de prestatieafspraken kunnen een leereffect hebben op hoe om te gaan met toegankelijkheid en studiesucces. Dat het verbeteren van studiesucces nooit gemakkelijk zal zijn, is ook duidelijk. Op andere indicatoren uit de prestatieafspraken zoals indirecte kosten, docentkwaliteit, onderwijsintensiteit is door hogescholen gemakkelijker te sturen dan op de indicatoren voor studiesucces en dat geldt in het bijzonder voor rendement. Gedrag van studenten is niet eenvoudig te beïnvloeden.

Ik heb begrip voor het feit dat de hogescholen, geconfronteerd met het trilemma, de afgelopen jaren prioriteit hebben gegeven aan verhoging van het niveau en daarmee voor kwaliteit boven kwantiteit hebben gekozen. Ook als dat effecten had op de termijn waarbinnen hun studenten afstudeerden. Ik heb dat eerder ook al in brieven aan uw Kamer aangegeven.

Consequenties adviezen Reviewcommissie

Aan mijn oordelen over de realisatie van de afgesproken prestaties ten aanzien van onderwijskwaliteit en studiesucces zijn conform het Besluit Experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs (hierna: het Besluit) financiële consequenties verbonden. De Reviewcommissie heeft per instelling een advies gegeven op drie aspecten van onderwijskwaliteit en studiesucces, namelijk:

1. kwaliteit en excellentie, met als indicator studenttevredenheid of deelname aan excellentietrajecten of percentage studenten in opleidingen met een goed/excellent-score van de NVAO;
2. studiesucces, met de indicatoren uitval (eerste jaar), switch (eerste jaar) en bachelorrendement;
3. maatregelen, met als indicatoren onderwijsintensiteit, docentkwaliteit en indirecte kosten.

Wanneer een instelling op een van deze drie aspecten de in het vooruitzicht gestelde resultaten in onvoldoende mate heeft behaald, wordt zij volgens het Besluit met één derde van het budget voor onderwijskwaliteit en studiesucces (het 5%-budget) gekort.

Alle universiteiten en vrijwel alle hogescholen hebben op alle drie de aspecten die de commissie moest beoordelen, een positief advies gekregen. Zes hogescholen hebben op twee van de drie aspecten een positief advies gekregen en op één aspect, studiesucces, een negatief advies.

Ik heb in de afgelopen weken met deze zes hogescholen gesproken over het advies van de Reviewcommissie. Ook zij worstelen met de problematiek van het trilemma dat hiervoor is geschetst. Ik heb waardering voor het beleid en functioneren van deze hogescholen. In mijn gesprekken met de zes hogescholen is ook aan de orde geweest welke initiatieven ten

aanzien van studiesucces zij hebben genomen en nog willen nemen. Die gesprekken geven mij alle vertrouwen dat deze instellingen op een goede manier hieraan zullen blijven werken.

In mijn besluiten over de financiële consequenties wil ik recht doen aan de ingewikkelde opdracht waar het hbo voor staat. Ik wil ook recht doen aan de adviezen van de Reviewcommissie. De Reviewcommissie heeft haar werk zorgvuldig gedaan. Ze heeft nadrukkelijk, zoals ik de commissie had gevraagd, het verhaal achter de cijfers meegewogen. De (facultatieve) gesprekken die de commissie in september heeft gevoerd met vrijwel alle instellingen, vormden daarvoor een belangrijke bron. Veel instellingen hebben mij laten weten dat deze gesprekken zijn gewaardeerd. Het verhaal achter de cijfers heeft er onder andere toe geleid dat instellingen die hun ambities op studiesucces niet hebben gerealiseerd, toch een positief oordeel van de Reviewcommissie hebben gekregen.

Gezien de moeilijke opdracht waar alle hogescholen voor staan en de noodzaak dat ook deze zes hogescholen doorgaan op de door hen ingezette weg om het studiesucces te verhogen en gelijke kansen te bieden aan al hun studenten, zal ik hen de helft minder korten dan de korting die uit het Besluit volgt. Dat betekent dat de korting voor de zes hogescholen in totaal circa € 7 mln bedraagt. Deze korting wordt toegepast in 2017. De opbrengst van de korting gaat naar de hogescholen die op alle drie de te beoordelen aspecten van onderwijskwaliteit en studiesucces een positief advies hebben gekregen. Dit ook in het licht van de afspraak in het hoofdlijnenakkoord met de Vereniging Hogescholen (destijds HBO-raad) uit december 2011 over de verdeling van de opbrengst van de eventuele korting.

Verder werken aan studiesucces en gelijke kansen

De afgelopen jaren is al veel geleerd over effectieve interventies op het gebied van studiesucces. Ik vind het belangrijk dat de hogescholen blijven zoeken naar wegen om het studiesucces te verbeteren en daarbij gelijke kansen te bieden aan al hun studenten. Onze studenten verdienen dat. Overigens geldt dat ook voor de universiteiten. Ik zal daarom de Vereniging Hogescholen en VSNU vragen om in 2017, samen met de studentenorganisaties, het onderzoek naar en de uitwisseling van ervaringen en good-practices op het terrein van studiesucces en gelijke kansen (inclusief LOB en studiekeuzeactiviteiten; motie Duisenberg, Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 21), te intensiveren. Daarbij kunnen zij ook de resultaten van het onderzoek naar de studiekeuzecheck (motie Rog, Kamerstuk 31 288, nr. 501) meenemen. Het is belangrijk dat goede voorbeelden worden verzameld en gedeeld en dat verder onderzoek wordt gedaan naar de meest effectieve methodes. Hoe kunnen we bijvoorbeeld de overstap van mbo naar hbo verbeteren, de kans op onterechte «zelfselectie» bij selectieve opleidingen verkleinen, en voorkomen dat onbewuste vooroordelen het selectieproces beïnvloeden? En hoe kunnen we eraan bijdragen dat studenten, alle studenten, zich thuis voelen op de instelling? Dat zijn voorbeelden van belangrijke vragen waar het hoger onderwijs voor staat, zoals ik ook heb aangegeven in de brief over gelijke kansen in het onderwijs van 31 oktober jl. (Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 16) Als we op dit soort vragen goede antwoorden weten te vinden, zullen de hogescholen en universiteiten hier hun voordeel mee doen bij hun streven om het studiesucces van hun studenten te vergroten en te zorgen voor gelijke kansen voor alle studenten.

Zelf wil ik hieraan ook bijdragen door het Comeniusprogramma dat zich richt op onderwijsvernieuwing en -verbetering. Dit jaar staat bij dit programma het thema gelijke kansen centraal. Op deze wijze wil ik

bevorderen dat de aandacht voor gelijke kansen in het onderwijs doordringt. In de komende jaren zal dit programma oplopen naar € 20 miljoen per jaar structureel. Aanvragen op het gebied van gelijke kansen blijven ook in de toekomst zeer welkom. Ik roep instellingen nadrukkelijk op hiervan gebruik te maken. Dat geldt in het bijzonder voor hogescholen aangezien deze dit jaar minder voorstellen hebben ingediend dan universiteiten.

Centres of Expertise

De Reviewcommissie heeft ook de zestien Centres of Expertise die de afgelopen jaren in het kader van de prestatieafspraken middelen ontvingen, beoordeeld. De Centres of Expertise in het groene domein zijn niet beoordeeld. Zij zijn ook later gestart.

De vraag bij de eindbeoordeling was of deze Centres hun einddoel – inhoudelijke zwaartepuntvorming rond onderwijs en onderzoek en een duurzame publiek-private samenwerking – hebben bereikt. Bij de meeste Centres zijn de doelstellingen behaald en wordt de samenwerking gecontinueerd. Vier Centres hebben hun doelen op dit moment gedeeltelijk gerealiseerd, maar ook zij ontwikkelen zich volgens de commissie in de goede richting. Alle zestien Centres zijn dan ook door de Reviewcommissie positief beoordeeld.

De Centres of Expertise hebben een belangrijke en positieve invloed op de samenwerking tussen hogescholen en partners uit het werkveld. Op die manier zorgen ze voor vernieuwing van de beroepspraktijk, scholing van werkenden en zorgen ze voor stages. De Centres of Expertise dragen bovendien bij aan de professionalisering van docenten en aan vernieuwing van lesmateriaal. De Vereniging Hogescholen pleit voor verdere ondersteuning van deze Centres in 2017. Ook de Reviewcommissie beveelt aan om Centres of Expertise te blijven ondersteunen, een signaal dat ook de boegbeelden van de topsectoren hebben gegeven.

Ik zal, net als in 2013 tot en met 2016, in 2017 middelen beschikbaar stellen voor deze Centres (circa € 1 mln per Centre; totaal circa € 16 mln) uit het budget voor profilering en zwaartepuntvorming (het zogenaamde 2%-budget van de prestatiebekostiging). Het jaar 2017 gebruik ik om een nieuw arrangement te ontwerpen voor ondersteuning van Centres of Expertise voor de periode vanaf 2018, zoals ook aangekondigd in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek «De waarde(n) van weten». Daarbij vind ik het belangrijk dat het aantal Centres dat zich op maatschappelijke uitdagingen richt, wordt uitgebreid.

Tot slot

Ik begon deze brief met een schets van de grote stappen die de afgelopen jaren gezet zijn door de hogescholen en universiteiten. De prestatieafspraken hebben hieraan bijgedragen. Tegelijkertijd worden er ook vragen gesteld bij het instrument en gebruikte indicatoren. Ik ben dan ook zeer benieuwd naar het rapport van de Evaluatiecommissie Prestatiebepaling Hoger Onderwijs onder leiding van de heer Van de Donk. Zoals ik u in mijn brief van 19 augustus jl. (Kamerstuk 31 288, nr. 551) heb gemeld, brengt deze commissie uiterlijk 1 maart 2017 haar rapport uit. Ze zal voor haar advies ook gebruik maken van het advies van de Reviewcommissie over het vervolg. De prestatieafspraken zijn een experiment. Daar moeten we van leren, vooral ook met het oog op de vormgeving van de kwaliteits-

afspraken, zoals aangegeven in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015–2025 «De waarde(n) van weten» (Kamerstuk 31 288, nr. 481).

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker