

Aan de minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap

uw kenmerk	betreft
-	Advies Reviewcommissie Gewijzigde Omstandigheden
ons kenmerk	datum
RC.15.0268/WvN	6 februari 2015

Geachte mevrouw Bussemaker,

Hierbij stuur ik u namens de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek het door u, mede namens de bewindslieden van EZ, gevraagde advies over de veranderde omstandigheden. Het betreft de vraag of en hoe wijzigingen van de in de hoofdlijnenakkoorden benoemde randvoorwaarden een rol moeten spelen bij de eindbeoordeling van de resultaten van de prestatieafspraken in 2016.

Het advies is als volgt opgebouwd. Na een beschrijving van de aanleiding voor het advies (paragraaf 1), wordt ingegaan op de door de VSNU en Vereniging Hogescholen benoemde veranderde omstandigheden (paragraaf 2) en de uitkomsten van de midtermreview (paragraaf 3). Op basis hiervan en op grond van de ervaringen van de Reviewcommissie tot nu toe geeft zij haar advies over de uitgangspunten voor de eindbeoordeling in 2016 (paragraaf 4).

1. Aanleiding

In uw brief aan de Tweede Kamer over Voortgang Hoofdlijnenakkoorden en Prestatieafspraken Hoger Onderwijs en Onderzoek (18 februari 2014, 592249) schrijft u:

"Het aantreden van het nieuwe kabinet heeft er wel toe geleid dat sommige randvoorwaarden net anders tot stand zijn gekomen dan zoals voorzien in de hoofdlijnenakkoorden. Zo heeft het regeerakkoord geleid tot een beperktere uitbreiding van de mogelijkheden voor selectie dan voorzien in de hoofdlijnenakkoorden. Ook kende het regeerakkoord een aantal bezuinigingen op de onderwijsbegroting die niet waren voorzien in het hoofdlijnenakkoord. Tegelijkertijd kwamen er met het regeerakkoord extra middelen beschikbaar voor het fundamenteel en wetenschappelijk onderzoek. Om de teruggang in de (onderwijs)bekostiging te beperken en de uitvoering van de prestatieafspraken mogelijk te maken, zijn in het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA) incidentele middelen beschikbaar (tot en met 2017) gesteld. Ook in het later tot stand gekomen Herfstakkoord zijn middelen voor het hoger onderwijs beschikbaar gekomen. Desalniettemin kan de veranderde politiek-bestuurlijke context van invloed zijn geweest op de uitvoering van de prestatieafspraken. Met de instellingen heb ik, zoals ik u eerder meldde (TK

2012-2013, 31288, nr. 347) daarom afgesproken dat ten tijde van de midtermreview instellingen in de gelegenheid zullen zijn om aan te geven of er veranderde omstandigheden zijn die hen belemmeren bij het realiseren van hun ambities. Op basis van deze inventarisatie zal ik besluiten of er aanleiding is de uitgangspunten van de eindbeoordeling in 2016 te heroverwegen." In uw brief aan de hogescholen en universiteiten (27 maart 2014, 606572) voegt u daaraan toe uiterlijk begin 2015 dit besluit te nemen na advies van de Reviewcommissie en na overleg met de VSNU en de Vereniging Hogescholen.

2. VSNU en Vereniging Hogescholen over de veranderde omstandigheden

In de hoofdlijnenakkoorden van staatssecretaris Zijlstra met de VSNU en de Vereniging Hogescholen (december 2011) is sprake van ontbindende voorwaarden. Indien het financiële kader significant verandert, vindt nader overleg plaats over (aanpassing van) de prestatieafspraken. De totstandkoming en implementatie van benodigde wet- en regelgeving wordt als conditioneel benoemd voor het realiseren van de prestatieafspraken. In juni 2014 hebben de VSNU en de Vereniging Hogescholen op verzoek van de minister van OCW beide een brief gestuurd waarin zij ingaan op de veranderde juridische en/of financiële randvoorwaarden.

De VSNU geeft aan dat voor rendement, switch en uitval de volgende omstandigheden van toepassing zijn: het afschaffen van de langstudeermaatregel (hoewel niet specifiek benoemd in het hoofdlijnenakkoord, maar wel groot effect op het studierendement), het een jaar later in werking treden van de regelgeving betreffende het bindend studieadvies in hogere leerjaren, het later en deels realiseren van de mogelijkheden voor selectie. Bij excellentie vermeldt de VSNU dat gedifferentieerd collegegeld (nog) niet mogelijk is gemaakt; dit speelde een rol bij het vaststellen van de ambities over deelname aan honoursprogramma's. Tot slot geeft de VSNU aan dat de decentrale loting de indirecte kosten verhoogt en daarmee het terugdringen van de overhead bemoeilijkt.

De Vereniging Hogescholen benoemt de in haar ogen relevante omstandigheden rond drie thema's. Ten eerste gaat het bij het trilemma instroom - niveau opleiding - studiesucces om een later en minder verstrekkende invoering van de doorstroomregeling mbo-hbo. Hetzelfde geldt voor de aanscherping van de exameneisen in het vo en mbo. Ook komt het doorstroomniveau naar het hbo onder druk te staan als gevolg van de verkorting naar driejarige mbo-programma's. Verder worden genoemd de aangescherpte accreditatie-eisen en het steeds grotere percentage 'zorgstudenten' in het hbo. Voor het tweede thema 'profilering en differentiatie' benoemt de Vereniging Hogescholen de volgende omstandigheden: het nog niet geregeld zijn van de beoogde wijziging van de beleidsregel macrodoelmatigheid en van de verlenging van de experimenteerperiode voor de tot een brede bachelor samengevoegde opleidingen. Daarnaast benoemt de Vereniging de aangescherpte kwaliteitseisen voor een NVAO-score goed of excellent. Tot slot worden de economische omstandigheden genoemd die de samenwerking tussen onderwijs en werkveld onder druk zetten. Het derde thema van de Vereniging Hogescholen betreft de onzekerheden in het overheidsbeleid: het ongedaan maken van de langstudeermaatregel, het financiële kader voor hogescholen, en beleid van andere departementen.

3. Uitkomsten midtermreview

De instellingen hebben in de midtermgesprekken met de Reviewcommissie en/of in de aanvullende informatie op het jaarverslag aangegeven of en zo ja, welke gewijzigde omstandigheden naar verwachting invloed zullen hebben op het behalen van de ambities zoals die in de prestatieafspraken zijn vastgelegd. Daaruit blijkt dat dit sterk wisselt per instelling. Voor zover mogelijk wordt hierna een algemeen beeld geschetst.

Het eerste dat daarbij opvalt, is dat instellingen de algemene juridische en financiële randvoorwaarden zoals benoemd in de brieven van VSNU en de Vereniging Hogescholen niet het zwaarst laten wegen. Veel kanttekeningen van instellingen hebben te maken met omstandigheden of factoren gerelateerd aan de individuele context, zoals een ingrijpende bestuurlijke verandering, fusie en defusie processen, het introduceren van een nieuwe onderwijsvisie of een reorganisatie.

Daarnaast kan wel een aantal algemene, door instellingen vermelde factoren worden genoemd, die deels overeenkomen met de in de brieven van de VSNU en de Vereniging Hogescholen vermelde omstandigheden. Het gaat hierbij onder andere om: de langstudeermaatregel en de discussie over de studiefinanciering, vertraagde (vwo-trajecten) of niet voldoende ruimte biedende (selectie) wetgeving, het nog te lage instroomniveau in het hbo, de door de NVAO aangescherpte kwaliteitseisen, tegenvallende economische omstandigheden en de effecten op de arbeidsmarkt.

Verder zijn factoren aan de orde geweest die door een of enkele instellingen zijn genoemd. Het betreft bijvoorbeeld: de discussie over de bekostiging van het deeltijdonderwijs, nieuwe wetgeving van andere departementen dan OCW, de matchingsdruk in het wetenschappelijk onderzoek.

Tot slot is van belang dat instellingen die expliciet verwezen naar specifieke omstandigheden, daar veelal aan toevoegden dat dit voor hen niets afdeed aan de gestelde ambities. Een substantieel aantal instellingen heeft expliciet aangegeven dat er wel sprake is gewijzigde omstandigheden maar dat deze niet of beperkt van invloed zijn op het wel of niet behalen van de ambities. Door een aantal hogescholen werd aangegeven dat sommige ambities later gerealiseerd zullen worden dan in 2012 voorzien.

In de brieven van VSNU en de Vereniging Hogescholen wordt ook ingegaan op het financiële kader voor de prestatieafspraken. De commissie constateert dat een beperkt aantal instellingen tijdens de gesprekken de financiële randvoorwaarden als invloedrijk heeft benoemd in relatie tot het wel of niet behalen van de gestelde ambities.

4. Advies

Gegeven de grote verscheidenheid aan omstandigheden die door de instellingen naar voren is gebracht, het verschillende gewicht dat wordt toegekend aan de diverse omstandigheden, en het grote belang van de individuele context waarbinnen de omstandigheden per instelling anders

uitwerken, acht de commissie het niet mogelijk om in algemene zin per omstandigheid een uitspraak te doen over de doorwerking en de mate van impact.

Dit brengt de commissie er toe om als volgt te adviseren. In haar ogen zijn de belangrijkste elementen voor de beoordeling van 2016:

- Er is geen reden om de financiële consequenties die aan de eindbeoordeling verbonden zijn, los te laten. Wel is het van groot belang dat de ruimte wordt benut die de Algemene Maatregel van Bestuur¹ biedt voor een beoordeling die rekening houdt met de individuele context en met de samenhang tussen de verschillende indicatoren. Essentieel is het 'verhaal achter de cijfers' opdat er geen mechanische afrekening plaatsvindt.
- Indien een instelling aangeeft dat er sprake is van veranderde omstandigheden die het behalen van de gestelde doelen negatief hebben beïnvloed, zal de Reviewcommissie dit per individueel geval beoordelen.
- Voorop staat dat de bewijslast bij de instelling ligt. De universiteit of hogeschool moet aangeven hoe en aannemelijk maken waarom welke onvoorziene omstandigheden tot de opgetreden nadelige effecten hebben geleid. De argumentatie van de instelling moet *controleerbaar* (de aangevoerde omstandigheden en hun impact moeten onderbouwd zijn en na te gaan op basis van de aangeleverde informatie) zijn voor de reviewcommissie en als *aannemelijk* (een geloofwaardige samenhang tussen omstandigheden en effecten) en *aanvaardbaar* (mede in het licht van prestaties en omstandigheden van vergelijkbare instellingen) worden beoordeeld.
- De prestaties van vergelijkbare instellingen kunnen een rol spelen in de oordeelsvorming. Opvallende verschillen of overeenkomsten kunnen aanleiding zijn om een nadere vergelijking te maken en hierover het gesprek aan te gaan met de instelling.
- De commissie zal onderscheid maken tussen de drie onderdelen bij de verplichte indicatoren: studiesucces (rendement, switch en uitval), onderwijskwaliteit (studenttevredenheid, NVAO-oordelen of excellentietrajecten) en maatregelen (onderwijsintensiteit, docentkwaliteit en indirecte kosten). Maar om recht te doen aan de samenhang tussen de onderdelen zal zij ook een integraal eindoordeel geven. De commissie zal in haar advies per instelling aan de bewindslieden van OCW en EZ dit onderscheid herkenbaar terug laten komen.

De commissie is van mening dat met bovenstaande elementen recht wordt gedaan aan het beoogde doel van het experiment: het bevorderen van profilering en het verbeteren van onderwijskwaliteit en studiesucces door middel van niet-vrijblijvende afspraken tussen overheid en instellingen. Derhalve ziet zij geen aanleiding om de uitgangspunten van de eindbeoordeling in 2016 te heroverwegen. Om te voorkomen dat deze afspraken ongewenste en onbedoelde effecten op het gedrag en het beleid van instellingen hebben, is het echter van groot belang dat de beoordeling zich niet beperkt tot een rekenkundige exercitie. Centraal in de beoordeling zal

¹ Staatsblad (2012). Jaargang 2012, 534. *Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs*. 's-Gravenhage, 31 oktober 2012.

moeten staan of de instelling een maximale inspanning heeft gepleegd én een overtuigende beweging in de goede richting maakt.

Omdat de financiële consequenties betrekking hebben op de verplichte indicatoren, ligt het accent in de discussie en in dit advies over de gewijzigde omstandigheden op onderwijskwaliteit en studiesucces. Maar de commissie wil nadrukkelijk onder de aandacht brengen dat de eindbeoordeling in 2016 betrekking heeft op de volle breedte van het instellingsbeleid zoals vastgelegd in de prestatieafspraken; dus zowel op de voornemens met betrekking tot onderwijs als op die met betrekking tot onderzoek en valorisatie.

Namens de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek,

prof. dr. F.A. van Vught, voorzitter

I.a.a. de minister en staatssecretaris van Economische Zaken