

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 803

Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld 19 december 2019

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 18 oktober 2019 over opzet onderzoek toereikendheid macrobudget in het licht van de veronderstelde kwaliteit, doelmatigheid besteding en kosten(-toerekening) (Kamerstuk 31 288, nr. 787).

De vragen en opmerkingen zijn op 20 november 2019 aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 17 december 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De griffier van de commissie,
De Kler

Inhoud

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

- Inbreng van de leden van de VVD-fractie
- Inbreng van de leden van de D66-fractie
- Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie
- Inbreng van de leden van de PvdA-fractie
- Inbreng van de leden van de SGP-fractie

II Reactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de opzet van het onderzoek naar de toereikendheid van het macrobudget in het licht van de veronderstelde kwaliteit, doelmatigheid besteding en kosten(-toerekening). Hierover hebben zij nog enkele vragen.

Planning

De leden van deze fractie lezen dat de minister schrijft dat de definitieve rapportage over de drie sectoren in december 2020 wordt opgeleverd. De leden vragen de minister of deze datum kan worden vervroegd, dan wel er een tussenrapportage kan worden opgeleverd. Op deze wijze kunnen, met het oog op de geplande Tweede Kamerverkiezingen in maart 2021, politieke partijen met het advies rekening houden in hun programma's.

Begripsbepaling

De leden van bovengenoemde fractie vragen de minister om een nadere toelichting op en duiding van het begrip doelmatigheid. Ook zijn de leden benieuwd hoe de goede praktijken van doelmatige bestedingen worden geselecteerd. Kan de minister nader verklaren wat zij heeft gedaan sinds het genoemde onderzoek van de Onderwijsraad, dat adviseerde om het doelmatigheidsbesef te vergroten door instellingen te informeren over effectieve en efficiënte bestedingen? Hoe heeft dat de afgelopen jaren plaatsgevonden, zo willen deze leden weten.

Vraagstelling

De leden van deze fractie vragen op welke wijze de motie van het lid Tielen¹ wordt meegenomen en uitgevoerd in dit onderzoek. De leden lezen in de toelichting dat in de eerste onderzoeksvraag de historische ontwikkeling van het macrobudget als onderzoeksthema wordt benoemd. In het rapport van de commissie-Van Rijn wordt in dit licht ook de historisch gegroeide vaste voet genoemd. De commissie constateerde dat er onbedoeld grote verschillen tussen universiteiten zijn ontstaan. Omdat dit geen specifiek aandachtspunt was, is hier verder geen advies over gegeven. Is de minister bereid het

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 750

onderzoeksbureau de opdracht te geven om in de rapportage ook expliciet oog te hebben voor de historische vaste voeten in relatie tot een doelmatige besteding van het macrobudget? Verder lezen de leden dat in het rapport van de commissie-Van Rijn de negatieve prikkel van het niet-bekostigen van externe switchers werd benoemd. Door interne switchers maken instellingen echter ook extra kosten. En juist in regio's waar een beperkt aanbod van onderwijs is, zullen instellingen in vergelijking vanzelfsprekend meer interne switchers kennen. Is de minister bereid om het onderzoeksbureau te vragen om in relatie tot een doelmatige besteding te onderzoeken of interne en externe switchers in de bekostiging gelijk behandeld moeten worden, zo vragen deze leden.

De leden van deze fractie vragen tot slot in hoeverre vanuit de internationale vergelijking ook kan worden gekeken naar verschillende vormen van bekostiging, bijvoorbeeld meer vraaggestuurde vormen van financiering. Kan dit meegenomen worden in de verkenning? Zo nee, waarom niet?

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben nauwlettend kennisgenomen van de opzet van het onderzoek naar de toereikendheid van het macrobudget en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

Vaste voet van instellingen

De leden constateren dat er tussen instellingen grote verschillen zijn in de verhouding van de vaste en de variabele bekostiging op instellingsniveau. De Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (ABHOO) schrijft dat er geen rationele grondslag voor de vaste voeten is en dat de omvang van de vaste voet grotendeels historisch is gegroeid. Daardoor kan de uitgangspositie en de mogelijkheden per instelling - onder hetzelfde macrobudget – verschillend zijn. Zo kan een verandering in het variabele deel van de bekostiging een groter effect hebben op de inzet van het vaste deel, of kan een instelling met een relatief kleine vaste voet minder matchen bij onderzoeksaanvragen of de maatschappelijke impact. Deze leden vragen of de minister kan toelichten of het kostenonderzoek rekening houdt met de verschillende verhouding van vaste en variabele bekostiging voor instellingen. Tevens vragen deze leden of in het kostenonderzoek ook wordt gekeken naar de gewenste verhouding tussen vaste en variabele bekostiging voor een instelling.

Begripsbepaling

De leden van bovengenoemde fractie lezen dat de minister de standaarden van het NVAO-accreditatiekader² als uitgangspunt neemt om de basiskwaliteit van het hoger onderwijs te definiëren. De leden vragen of de standaarden voldoen om de basiskwaliteit te meten. Zo zijn er activiteiten die erg waardevol zijn voor aankomende studenten, maar niet tot het reguliere onderwijs horen. Een voorbeeld hiervan is het aanbieden van voorbereidingscursussen aan studenten die zich hebben aangemeld voor een studie, maar daar nog niet ingeschreven staan. Deze leden vragen de minister hierop te reflecteren.

² NVAO: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie

De leden van deze fractie constateren dat het aantal opleidingen dat een negatieve of een positieve accreditatie onder voorwaarden behaalt, de laatste jaren zeer beperkt is. Zij vragen de minister of zij het met deze leden eens is dat de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs gemiddeld boven de basiskwaliteit is. Tevens vragen deze leden waarom zij de basiskwaliteit als uitgangspunt neemt en niet de huidige hoge kwaliteit van het onderwijs.

De leden lezen dat er een verkenning plaatsvindt naar verschillende verwachtingen van kwaliteit boven de deugdelijkheidseisen. De leden vragen de minister toe te lichten op welke wijze en onder welke doelgroepen deze verkenning plaats zal vinden.

Afbakening NWO- en KNAW-instituten

De leden van voornoemde fractie constateren dat de NWO- en KNAW-instituten³ buiten beschouwing worden gelaten. Tegelijkertijd lezen deze leden dat de gemaakte kosten en de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek van universiteiten worden vergeleken met de kosten en kwaliteit van NWO- en KNAW-instituten. Deze leden vragen de minister te verduidelijken of de kwaliteit en doelmatigheid van de NWO- en KNAW-instituten ook worden onderzocht.

Aanpak

De leden van de D66-fractie constateren dat er twee klankbordgroepen zijn en een begeleidingscommissie. Deze leden vragen de minister te verhelderen wat de rollen en bevoegdheden van de klankbordgroepen en begeleidingscommissie zijn.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met enige verontrusting kennisgenomen van de onderzoeksinterpretatie van de minister. De voornoemde leden willen graag middels deze inbreng benadrukken dat de motie van het lid Westerveld c.s.⁴ inzake de toereikendheid van het macrobudget onder meer voortkomt uit het CHEPS-rapport⁵, waarin wordt geconcludeerd dat 'een groot aantal knelpunten in de bekostiging' te maken hebben met 'de omvang van de beschikbare middelen'. De voornoemde leden wijzen de bewindspersoon erop dat in de huidige opzet van het onderzoek de laagst mogelijke maatstaf voor onderwijskwaliteit wordt gehanteerd, dat wil zeggen de accreditatiestandaard. De leden van deze fractie benadrukken dat daarbij wordt voorbijgegaan aan de opgebouwde reputatie van het beroeps- en hoger onderwijs, hetgeen voor een aanzienlijk deel het resultaat is van investeringen uit het verleden. De voornoemde leden, tevens de samenstellers van de desbetreffende motie, duiden de accreditatiestandaard van de NVAO niet als de bredere definitie van het begrip 'kwaliteit'. Wat deze leden betreft moet het onderzoek een helder antwoord geven op de vraag wat een toereikend macrobudget is passend bij de kenniseconomie van Nederland, die bekend staat om haar toegankelijke onderwijs van wereldniveau. Vervolgens wordt daarmee inzichtelijk of het huidige macrobudget toereikend is om aan deze 'veronderstelde kwaliteit'

³ NWO: Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
KNAW: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen

⁴ Kamerstuk 31 288, nr. 694

⁵ CHEPS: Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid

te voldoen, aldus de leden. Bovendien, zo willen de voornoemde leden onderstrepen, zou bij een toereikend macrobudget de veronderstelde kwaliteit gerealiseerd moeten kunnen worden onder een acceptabele werkdruk. De leden zijn benieuwd hoe het onderzoek rekening gaat houden met dergelijke verborgen kosten van het onderwijs, zoals onbetaald overwerk.

De leden van de voornoemde fractie zijn benieuwd welke definitie van student-docentratio zal worden gehanteerd. Worden student-assistenten ook onder stafleden geschaard, zo vragen de voornoemde leden zich af. De leden achten het wenselijk dat duidelijk wordt aangegeven welke werknemers onder de noemer 'stafleden' vallen en dat de resultaten kunnen worden uitgesplitst naar de verschillende groepen.

De leden van deze fractie merken op dat de tweede en derde geldstroom belangrijke financieringsbronnen zijn voor het wetenschappelijk onderzoek. Is de minister bereid de historische ontwikkeling van deze geldstromen in kaart te brengen en deze ook in het onderzoek mee te nemen? Daarop aansluitend hebben de voornoemde leden vragen over de samenstelling van de vastevoetfinanciering in het hoger onderwijs. De leden van de voornoemde fractie constateren dat er forse verschillen bestaan in de vaste voet tussen onderwijsinstellingen – en naar aanleiding van de nieuwe bekostigingssystematiek zullen de verschillen alleen maar verder groeien. Deze verschillen hebben een historische achtergrond, maar de voornoemde leden vragen in hoeverre differentiatie nog wenselijk is. Is de minister bereid de adequaatheid van de hoogte van de vaste voet mee te nemen in het desbetreffende onderzoek, zo vragen zij.

Tot slot zijn de voornoemde leden blij dat de minister de onafhankelijkheid en uitvoerigheid van het onderzoek in haar brief onderstreept. Tevens zijn zij blij om te lezen dat het onderzoeksbureau in spe een hoge mate van transparantie moet gaan hanteren. Is de minister zodoende bereid te garanderen dat er geen sprake zal zijn van eindredactie door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het desbetreffende rapport, in lijn met de beroepscode voor wetenschappers?

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van de opzet van het onderhavige onderzoek. Zij bestrijden dat enkel met accreditatie kan worden vastgesteld dat de onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs in de basis op orde is. Huns inziens wordt dan de laagst mogelijke maatstaf voor onderwijskwaliteit gekozen voor toetsing van de toereikendheid, omdat hiermee niet kan worden verzekerd dat de hoge kwaliteit van het Nederlandse onderwijs gewaarborgd blijft. Welke overwegingen liggen eraan ten grondslag dat de minister niet tevens de vrijheid van onderwijs en onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek hanteert als belangrijke toetsstenen bij de toereikendheid van het macrobudget, zo vragen de leden.

Deelt de minister de mening van de leden van deze fractie dat zij voor een hoge kwaliteit niet kan volstaan met een verwijzing naar een 'een jarenlang opgebouwde reputatie', maar dat het kostenonderzoek zou moeten toetsen of het huidige macrobudget toereikend is om deze opgebouwde reputatie in stand te houden, nu en in de toekomst? Hoe beziet de

minister de onderzoeksoopdracht in het licht van de nationale ambities dat Nederland moet gaan behoren tot de mondiale top vijf van meest concurrerende kenniseconomieën, en van de sterk toegenomen internationale concurrentie? Zal het onderzoek bij de onderhavige onderzoeksoopdracht wel een antwoord opleveren op de vraag wat Nederland moet inzetten om als kennisland aan de top te blijven? Deelt de minister het uitgangspunt van deze leden dat er sprake moet zijn van een internationaal concurrerend kwaliteitsniveau, een goede toegankelijkheid, in combinatie met een acceptabele werkdruk en doelmatige inzet van middelen? Waarom (niet)?

Is de minister bereid om het kostenonderzoek gestalte te geven op zo'n wijze dat men objectief kan beoordelen of geluiden uit het veld al dan niet gegrond zijn? Wat de leden van de voornoemde fractie betreft, geldt dit zowel voor de signalen omtrent (on)doelmatige besteding als voor de signalen omtrent (on)toereikendheid van het macrobudget.

Zal het onderzoek ook een antwoord geven op vragen naar de adequaatheid van een aantal specifieke (historisch gegroeide) onderdelen van de bekostigingssystematiek die al langere tijd ter discussie staan, zoals de forse (relatieve) verschillen in de hoogte van de vaste voet van de universiteiten? Komt er ook een expliciete opdracht om met een voorstel te komen voor de wijze waarop zorgen over de verschillen in de hoogte van de vaste voet, de bekostigingsstarieven laag-hoog-top en de (niet-)bekostiging van schakelstudenten kunnen worden verwerkt in een nieuwe bekostigingssystematiek, in lijn met de maatschappelijke opdracht van de universiteit, op basis van daadwerkelijk benodigde budgetten, zo vragen de leden.

In welke mate zullen bij het onderzoek ook nadelige effecten van een toenemende afhankelijkheid van derde geldstromen voor de onafhankelijkheid van het wetenschappelijk onderzoek in beeld worden gebracht, zo vragen de leden van de voornoemde fractie tot slot.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de brief en de onderzoeksopzet. Deze leden constateren dat veel begrippen die in dit onderzoek centraal staan niet eenduidig zijn en in hoge mate relatief. Het centraal stellen van het criterium 'maatschappelijk gewenste kwaliteit' bergt volgens deze leden het risico in zich dat de aandacht verschuift naar subjectieve verwachtingen ten koste van meer geobjectiveerde overwegingen ten aanzien van de bekostiging en organisatie van het onderwijsproces. Deze leden vragen of het onderzoek volgens de minister onder meer gegevens moet opleveren over redelijke normen inzake de student-docentratio voor verschillende opleidingsdomeinen. Zij vragen eveneens in hoeverre buitenlandse systemen in het onderzoek worden betrokken.

II Reactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ik heb met belangstelling kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, D66, GroenLinks, PvdA en SGP. Ik dank de leden voor hun inbreng en beantwoord deze hieronder graag. Om de vragen en opmerkingen recht te doen, houd ik in mijn

beantwoording de volgorde van de inbreng aan.

Vragen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen of ik de planning van het onderzoek kan aanpassen. Het onderzoek zal medio januari 2020 aanvangen; zoals ik uw Kamer heb gemeld ben ik op dit moment bezig met het selecteren van een geschikt onderzoeksbureau. Daarna kan ik u informeren over de definitieve planning van het onderzoek. Het naar voren halen van de eindrapportage is niet mogelijk. In de planning is een tussenrapportage medio 2020 voorzien.

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere duiding van het begrip doelmatigheid. Doelmatigheid betreft de relatie tussen input enerzijds en output anderzijds. Het gaat daarmee om de resultaten van het beleid en de bedrijfsvoering als afgeleide daarvan in relatie tot de middelen die daarvoor aangewend worden.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe goede praktijken van doelmatige besteding worden gedetecteerd. Juist dit onderzoek moet de goede praktijken naar boven brengen, waardoor de instellingen dit kunnen gebruiken bij hun verdere verbeteringen. Het rapport⁶ van de Onderwijsraad waar de leden van voornoemde fractie naar verwijzen is in juli 2018 gepubliceerd. Aandacht voor het doelmatigheidsbesef van universiteiten, hogescholen en mbo-instellingen is niet nieuw. In beginsel is de doelmatigheid van de besteding een verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur en –management. Zowel in VSNU- als in VH- als in MBO raad-verband wisselen de instellingen kennis en ervaring uit. Er zijn tal van informele netwerken in het hoger - en middelbaar beroepsonderwijs waarin informatie op zowel onderwijs en onderzoek als op bedrijfsvoering wordt gedeeld. Ik zie dit als voorbeelden van de samenwerking die de komende jaren ons hoger onderwijs toekomstbestendig houden. Met de sectororganisaties in het ho heb ik afgesproken⁷ dat zij ontwikkelingen in de sectoren en bij individuele instellingen zichtbaar maken. In het voorjaar van 2019 hebben zij hun sectoroverzicht/-dashboard gepubliceerd. Zij doen dit zodat stakeholders zich een beeld kunnen vormen van hoe de sectoren en individuele instellingen er voor staan. Tot die stakeholders behoren niet alleen onderzoekers, studenten, docenten en Tweede Kamerleden, maar nadrukkelijk ook de bestuurders en managers van andere instellingen. Om dit inzicht te vergroten ben ik in gesprek met VSNU en VH over manieren waarop wij de onderlinge uitwisseling van goede praktijken kunnen versterken en wie daarin welke rol speelt. In het mbo is dit al langer staande praktijk en verzorgt de MBO Raad MBO transparant: een openbare benchmark, regiobijeenkomsten voor bestuurders en spiegelgesprekken.

Ten slotte heb ik de afgelopen jaren in samenwerking met verschillende partijen de positie van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) versterkt, waarmee verder wordt bijgedragen aan op wetenschappelijk inzichten gebaseerd beleid in het onderwijs. Hierop zal ik verder ingaan in mijn beleidsreactie op de adviezen over de kennisinfrastructuur in het onderwijs.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze de motie van het lid Tielen⁸ wordt

⁶ Onderwijsraad. Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeld, 2018.

⁷ Sectorakkoorden hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, 2018.

⁸ Kamerstuk 31 288, nr. 770

meegenomen in dit onderzoek. Het gevraagde onderzoek naar de kosten van uitval en switch en mogelijke opbrengsten van een verhoging van het studierendement wordt separaat van dit onderzoek in 2020 uitgevoerd.

De leden vragen de historische ontwikkeling van de vaste voeten in relatie tot de doelmatige besteding van het macrobudget te onderzoeken. Het onderzoek moet inzicht geven in de kostentoerekening aan onderwijs en onderzoek. Mede aan de hand van dat inzicht kan het gesprek over de hoogte van de vaste voeten gevoerd worden.

De vraag of interne en externe switchers in de bekostiging van het ho gelijk behandeld moeten worden, is geen vraag voor dit onderzoek. Vooralsnog heb ik op basis van het advies van de adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek (acbhoo) besloten alleen de externe switch eenmalig te compenseren. In de strategische agenda hoger onderwijs⁹ (Houdbaar voor de Toekomst) is een aantal verkenningen aangekondigd die gericht zijn op mogelijke aanpassing van de bekostiging. In het mbo vindt op dit moment eveneens een verkenning naar de aanpassing van het bekostigingsmodel plaats. Deze verkenningen en het onderzoek naar de kosten(toerekening) kunnen bouwstenen leveren waarna gezamenlijk met het veld de bekostiging wordt aangepast. Op dat moment kan ook een beslissing worden genomen over de omgang in de bekostiging van het ho met interne en externe switch.

De leden van de VVD-fractie vragen of in het onderzoek kan worden gekeken naar verschillende vormen van bekostiging, waaronder meer vraaggerichte vormen daarvan. Dit onderzoek is geen verkenning naar verschillende vormen van bekostiging. Zoals in de strategische agenda hoger onderwijs is aangekondigd zal ik de komende tijd wel een verkenning naar flexibelere bekostiging uitvoeren. De bekostiging van het hoger onderwijs is op dit moment juist in hoge mate afhankelijk van de onderwijsvraag van studenten. De hoge studentafhankelijke bekostiging heeft bijgedragen aan een ongewenste concurrentie tussen instellingen op studentenaantallen. Vandaar dat ik, naar aanleiding van het advies van de adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek, recentelijk de bekostiging minder studentafhankelijk heb gemaakt door het verhogen van de vaste voet. Daarmee streef ik juist naar minder concurrentie op studentenaantallen tussen de instellingen en naar meer samenwerking en verken ik de komende tijd hoe dit mede met een bekostigingsmodel te ondersteunen.

Vragen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 vragen mij of het kostenonderzoek een gewenste verhouding van vaste en variabele bekostiging per instelling gaat opleveren en hoe de aandacht in het onderzoek voor vaste en variabele kosten, mede in relatie tot de vaste voeten, zal zijn.

Het onderzoek is geen verkenning van een nieuwe bekostiging voor specifieke instellingen. Het onderzoek levert bouwstenen voor een nieuw bekostigingsmodel. Zoals de acbhoo aangeeft, zijn de vaste voeten historisch ontwikkeld. Het feit dat op dit moment niet exact kan worden aangegeven uit welke elementen de vaste voeten zijn opgebouwd doet geen afbreuk aan het feit dat deze om goede redenen historisch gegroeid (kunnen) zijn. In het

⁹ Kamerstuk 31 288, nr. 797

verleden zijn bedragen aan de vaste voeten toegevoegd ter dekking van bepaalde kosten en voor de realisatie van bepaalde beleidsdoelen. Ik verwacht dat dit onderzoek inzicht geeft in de kostentoerekening aan onderwijs en onderzoek en daarbij ook de vaste en variabele kosten betreft. Mede aan de hand van dat inzicht kan het gesprek over de hoogte van de vaste voeten per instelling gevoerd worden.

Ik ben het met de leden van de D66-fractie eens dat de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs hoog is, en dat het onderzoek uit moet gaan van die notie. Daarbij merk ik op dat het gebruik van het begrip “basiskwaliteit” onduidelijkheid kan veroorzaken, want in het Nederlandse hoger onderwijs ligt de lat voor basiskwaliteit hoog. In internationaal opzicht¹⁰ springt het Nederlandse hoger onderwijs eruit en ook in historisch opzicht heeft het hoger onderwijs een enorme slag gemaakt in kwaliteitsbewustzijn en kwaliteitszorg¹¹. Accreditatie wordt alleen verstrekt als een opleiding ten overstaan van kritische peers aantoonbaar blijft voldoen aan de professionele en wetenschappelijke normen van het vakgebied.

De kwaliteit van het hoger onderwijs zoals deze wordt beoordeeld ten behoeve van accreditatie geldt in het onderzoek als vertrekpunt voor kwaliteit, maar zeker niet als eindpunt. De overheid bekostigt het hoger onderwijs om te kunnen voldoen aan de wettelijke deugdelijkheidseisen (dit zou men de basiskwaliteit kunnen noemen), maar ik ben mij ervan bewust dat de maatschappelijke verwachtingen die aan het hoger onderwijs worden gesteld verder reiken dan deze minimumnormen voor kwaliteit. Van het onderzoeksbureau wordt dan ook verwacht – wat de kwaliteit betreft – verder te kijken dan naar het gegeven dat alle opleidingen geaccrediteerd zijn en ook een duiding te geven van de veronderstelde kwaliteit.

De leden van de D66-fractie vragen onder welke doelgroepen verwachtingen van de kwaliteit geïnventariseerd zullen worden. Het onderzoek zal medio januari aanvangen; zoals ik uw Kamer heb gemeld, ben ik op dit moment bezig met het selecteren van een geschikt onderzoeksbureau. Daarna kan ik u informeren over de meer specifieke invulling van aanpak van het onderzoek.

Ik wil vooraf niet vastleggen welke maatschappelijke verwachtingen precies moeten worden meegenomen in het kwaliteitsbegrip. Het onderzoeksbureau wordt gevraagd om een voorstel te doen op die verkenning. Het komt erop aan dat er geen eenzijdige of smalle opvatting van kwaliteit wordt gehanteerd. Ik vertrouw erop dat de begeleidingscommissie vanuit haar expertise, en de klankbordgroep vanuit de verschillende belangen en perspectieven, het onderzoeksbureau hierop scherp houden.

De leden van de D66-fractie vragen mij om te verduidelijken of de kwaliteit en de doelmatigheid van de NWO- en KNAW-instituten ook wordt onderzocht. De NWO- en KNAW-instituten vallen buiten het bereik van het onderzoek. Deze instituten zijn al onlangs geëvalueerd in de ‘evaluatie van portfolio van onderzoeksinstituten van NWO en KNAW’. Hierover heb ik uw Kamer in juli 2019 geïnformeerd¹². Er zullen geen uitspraken worden gedaan over de kwaliteit en de doelmatigheid van de NWO- en KNAW-instituten. Tegelijkertijd zal er wel worden onderzocht of er lessen te leren zijn vanuit de werkwijzen

10 OESO, 2019, Benchmarking higher education system performance: The Netherlands.

11 Onderwijsraad, 2015. Kwaliteit in het hoger onderwijs.

12 Kamerstuk 29 338, nr. 205

van NWO- en KNAW-instituten die mogelijk toepasbaar zijn voor het onderzoek aan hoger onderwijsinstellingen.

De leden van voornoemde fractie vragen mij in te gaan op de rollen en bevoegdheden van de klankbordgroepen en de begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie is belast met het begeleiden van het onderzoek en zal daartoe het aanspreekpunt van het onderzoeksbureau zijn. Daarnaast zijn er twee klankbordgroepen:

- De klankbordgroep waarin vertegenwoordigers van studenten, docenten, instellingen en werkveld plaats nemen. Deze vertegenwoordigers reflecteren periodiek aan de begeleidingscommissie op de voortgang van het onderzoek. Ik hoop dat zij de geluiden uit de achterban aan de begeleidingscommissie overbrengen, en omgekeerd, de resultaten van het onderzoek bespreken met hun achterbannen.
- De klankbordgroep waarin departementen zitten: hierin wordt op ambtelijk niveau een aantal departementen geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek.

Vragen van de leden van de fractie van GroenLinks

Ik ben het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat de basiskwaliteit, zoals beoordeeld ten behoeve van de accreditatie, niet volstaat om de bredere maatschappelijke verwachtingen die aan het hoger onderwijs worden gesteld, in beeld te brengen. Uit mijn strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek, die ik uw Kamer onlangs heb aangeboden, blijkt ook dat ik hoge verwachtingen blijf stellen aan het hoger onderwijs, niet alleen op het gebied van de kwaliteit maar zeker ook ten aanzien van de toegankelijkheid van ons onderwijs. Ik onderschrijf dan ook het beeld van de leden van de GroenLinks-fractie, dat het macrobudget passend moet zijn bij de Nederlandse kenniseconomie en het toegankelijke onderwijs van wereldniveau dat Nederland zo kenmerkt. Het onderzoek moet daar inzicht in geven.

Met de leden van voornoemde fractie ben ik het eens dat de veronderstelde kwaliteit gerealiseerd moet kunnen worden onder een acceptabele werkdruk. De onderzoeksopdracht vraagt inzicht te bieden in dergelijke verborgen kosten van het onderwijs (en onderzoek), zoals onbetaald overwerk.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen mij een definitie van de student-docentratio te geven. Nadat een geschikt onderzoeksbureau is geselecteerd en het onderzoek van start is gegaan, kan ik u informeren over de definitieve aanpak van het onderzoek. Ik ga er van uit dat de onderzoekers zoveel mogelijk aansluiten bij definities die in de sectoren gebruikelijk zijn. Ik ben het eens met de leden van voornoemde fractie dat transparantie over gehanteerde definities en aantallen geboden is.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen mij om de historische ontwikkeling van de tweede en derde geldstroom in kaart te brengen en deze ook in het onderzoek mee te nemen. Het onderzoek is afgebakend op de eerste geldstroom. De tweede en derde geldstroom vallen buiten het bereik van het onderzoek als het gaat om de toereikendheid daarvan en om inzicht in de doelmatige besteding. Er is in de praktijk wel een relatie tussen de eerste geldstroom en de tweede- en derde geldstroom. Om deze reden wordt de huidige hoogte van de tweede en derde geldstroom wel meegenomen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen mij of ik de adequaatheid van de hoogte van vaste voeten laat onderzoeken. Het onderzoek is geen verkenning van een nieuwe bekostiging voor specifieke instellingen. Het onderzoek levert bouwstenen voor een nieuwe bekostiging. Ik verwacht dat dit onderzoek inzicht geeft in de kostentoerekening aan onderwijs en onderzoek en daarbij ook de vaste en variabele kosten betreft. Mede aan de hand van dat inzicht kan het gesprek over de hoogte van de vaste voeten gevoerd worden.

In antwoord op de vraag van de fractie van GroenLinks kan ik aangeven dat de eindredactie van het rapport bij het onderzoeksbureau berust.

Vragen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de accreditatiestandaarden 'de laagst mogelijke maatstaf voor onderwijskwaliteit' zijn. Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie heb aangegeven, ligt de lat voor het hoger onderwijs in Nederland hoog. Accreditatie wordt alleen verstrekt indien een opleiding ten overstaan van kritische peers aantoonbaar dat zij blijft voldoen aan de professionele en wetenschappelijke normen van het vakgebied. De overheid bekostigt het hoger onderwijs om te kunnen voldoen aan de wettelijke deugdelijkheidseisen (dit zou men de basiskwaliteit kunnen noemen), maar ik ben mij ervan bewust dat de maatschappelijke verwachtingen die aan het hoger onderwijs worden gesteld verder reiken dan deze minimumnormen voor kwaliteit. De bredere maatschappelijke verwachtingen die aan het hoger onderwijs worden gesteld, worden in beeld gebracht. Vrijheid van onderwijs en onafhankelijk onderzoek zijn wat mij betreft belangrijke kenmerken van ons stelsel van (hoger) onderwijs. Zij zijn geen doel op zich, maar dragen met een toereikend macrobudget (en o.a. een systematiek van bekostigen en publieke verantwoording) bij aan de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek.

Er is een breed scala van maatschappelijke verwachtingen die aan het hoger onderwijs worden gesteld. Er zijn daarin belangrijke keuzes te maken, want niet alles kan tegelijk, en het geld kan maar één keer uitgegeven worden. Het onderzoek kan geen antwoord geven op de vraag waar wij het beste in kunnen investeren maar zal het politieke en maatschappelijke debat hierover wel moeten vergemakkelijken. Ook deel ik de opvatting dat er sprake moet zijn van een internationaal concurrerend kwaliteitsniveau, een goede toegankelijkheid, in combinatie met een acceptabele werkdruk en een doelmatige inzet van middelen.

Met de leden van de PvdA-fractie ben ik het eens dat het onderzoek inzicht moet bieden op de vraag of signalen uit het veld gegrond zijn. Ik hecht er dan ook aan dat het veld, bijvoorbeeld via de klankbordgroep die daarvoor wordt ingericht, betrokken is bij dit onderzoek en zich daarin herkent.

De leden van voornoemde fractie vragen de historische ontwikkeling van de vaste voeten te onderzoeken. Ik verwacht dat het onderzoek inzicht geeft in de kostentoerekening aan onderwijs en onderzoek. Mede aan de hand van dat inzicht kan het gesprek over de hoogte van de vaste voeten gevoerd worden. De vraag hoe interne en externe switchers in de

bekostiging behandeld moeten worden, is geen vraag voor dit onderzoek. In de strategische agenda hoger onderwijs (Houdbaar voor de Toekomst) is een aantal verkenningen gericht op aanpassing van de bekostiging aangekondigd. In het mbo wordt eveneens een verkenning naar mogelijke aanpassing van het bekostigingsmodel uitgevoerd. Deze verkenningen en het onderzoek naar de kosten(toerekening) kunnen gezamenlijk bouwstenen leveren voor eventuele aanpassing van de bekostiging. Op dat moment kan ook een beslissing worden genomen over de omgang in de bekostiging met interne en externe switch.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af in welke mate de nadelige effecten van een vermeende toenemende afhankelijkheid van derde geldstroom voor de onafhankelijkheid van het wetenschappelijk onderzoek in kaart worden gebracht. Dit onderzoek gaat niet over de onafhankelijkheid van wetenschappelijk onderzoek maar over kosten en toereikendheid. Een mogelijke invloed van de financier op de inhoud van het onderzoek wordt derhalve niet meegenomen. Wel wordt in het onderzoek meegenomen: "Inzicht in de wisselwerking van de eerste geldstroom met de tweede en derde geldstroom. In hoeverre bepalen de inzet op de tweede en derde geldstroom de strategische keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de aanwending van de eerste geldstroom binnen instellingen, of in hoeverre beïnvloeden de honoreringen in de tweede en derde geldstroom de besteding van de eerste geldstroom en zo leiden tot de zgn. 'matchingdruk'."

Vragen van de leden van de SGP-fractie

Als vertrekpunt voor onderwijskwaliteit geldt in dit onderzoek de zogeheten deugdelijkheidseisen en wat men mag verstaan onder basiskwaliteit. Tegelijkertijd onderschrijf ik, met de indieners van de motie die aanleiding geeft tot het onderzoek, dat de vraag moet worden gesteld of het macrobudget toereikend is voor wat onze samenleving verwacht van het hoger onderwijs. Die vraag heeft een bredere reikwijdte dan basiskwaliteit. Die maatschappelijke verwachtingen beschouw ik niet als subjectief, noch objectief, maar als vereisten die op politieke en democratische wijze, met inachtneming van de beginselen van onze rechtsstaat, tot stand komen.

De leden van de SGP-fractie vragen of het onderzoek gegevens moet opleveren over redelijke normen inzake de student-docentratio voor verschillende opleidingsdomeinen. Ik vraag in het onderzoek, op verzoek van uw Kamer¹³, in elk geval per opleidingsdomein aan te geven wat de student-docentratio feitelijk is. Hieruit kan dan in elk geval geconcludeerd worden wat in de praktijk een gangbare ratio is. Vervolgens zal bezien moeten worden op welke manier deze informatie gebruikt kan worden. Wat mij betreft is een goede opbrengst van dit onderzoek een heldere definitie en landelijk gebruik daarvan bij het opstellen van transparante informatie over opleidingen.

¹³ Kamerstuk 31 288 nr. 754.

Het is in elk geval op dit moment niet de rol, noch de bevoegdheid van de minister van OCW om een norm voor de student-docentratio per opleidingsdomein vast te leggen. Wel wordt deze informatie ook op dit moment al gebruikt door accreditatiepanels bij de beoordeling van de kwaliteit van opleidingen.

Ten slotte kan ik in antwoord op de vraag van de SGP-fractie antwoorden dat buitenlandse systemen in dit onderzoek betrokken worden voor zover het gaat om de vergelijking van de prestaties en de macrobudgetten voor het mbo, hbo en wo.