

Vergaderjaar 2010–2011

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 150

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2011

Het Nederlandse hogeronderwijsstelsel is in zijn huidige vorm niet toekomstbestendig. Dat was de stevige conclusie van de commissie onder voorzitterschap van prof. dr. C.P. Veerman, die op 13 april 2010 haar rapport presenteerde. De commissie stelt met nadruk dat het hoger onderwijs veel en snel beter moet. «De studie-uitval is te hoog, talent wordt te weinig uitgedaagd en er is te weinig flexibiliteit in het systeem om de gevarieerde vraag van studenten en arbeidsmarkt goed te bedienen.» Het centrale advies van de commissie is dan ook: «Geef een krachtige impuls aan de kwaliteit en diversiteit van het Nederlandse hoger onderwijs.» De kwaliteit moet over de volle breedte van het hoger onderwijs en onderzoek omhoog.

Dit kabinet pakt de handschoen op. Nederland heeft de ambitie om tot de top 5 van kenniseconomieën te behoren. Daarbij hoort hoger onderwijs en onderzoek dat van hoge kwaliteit is en dat past bij de vraag van arbeidsmarkt en samenleving. Het regeerakkoord zet daarom nadrukkelijk in op een kwaliteitsimpuls voor het hoger onderwijs. Daartoe presenteert het regeerakkoord een samenhangende agenda voor hoger onderwijs en onderzoek, met maatregelen voor zowel de vormgeving als de financiering van de kwaliteitsverbetering. De agenda van dit kabinet voor hoger onderwijs en onderzoek kent een aantal hoofdelementen:

- Het kabinet omarmt het rapport van de commissie «Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel» (hierna: commissie-Veerman; TK 31 288-96). Niet de vraag «of» maar «hoe» het rapport moet worden uitgevoerd, is leidend voor dit kabinet.
- Het kabinet zal bevorderen dat hogeronderwijsinstellingen, onderzoeksinstituten, overheid en bedrijfsleven meer met elkaar samenwerken.
- Het kabinet kiest voor invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase en voor de maatregel «langstudeerders». Deze keuze hangt

samen met de opgave van dit kabinet om de overheidsfinanciën weer op orde te brengen. Economie en samenleving moeten nu en in de toekomst houdbaar zijn. Dat is ook van belang voor de huidige generatie studenten die in de samenleving van morgen zal werken en leven. In deze financieel moeilijke tijden wil het kabinet de kwaliteit en het rendement van het hoger onderwijs verbeteren. Om dat te financieren wordt van de «langstudeerders» en de masterstudenten een grotere investering in de eigen opleiding gevraagd. Investeren in ruil voor beter onderwijs. De onderwijsinstellingen krijgen de opdracht om de doelmatigheid te vergroten. De besparingen die op die manier gerealiseerd worden, zet het kabinet voor een belangrijk deel in voor versterking van het primaire onderwijsproces. De maatregel «langstudeerders» en de invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase ondersteunen ook de doelstelling van dit kabinet om het rendement van het hoger onderwijs te verhogen. De financiële prikkel voor studenten die van deze maatregelen uitgaat, draagt bij aan een betere match tussen student en opleiding. Studenten zullen een bewustere studiekeuze maken en hun eigen studievoortgang beter bewaken. In samenhang maken deze drie hoofdelementen de kern van het beleid voor de komende jaren uit. In juni van dit jaar zal ik u de Strategische Agenda voor Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap sturen. In die agenda zal het integrale beleid voor hoger onderwijs, onderzoek en wetenschap voor deze kabinetsperiode worden uitgewerkt. Ook zal er een bestedingsplan in worden opgenomen. De Strategische Agenda voor Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap integreert het ontwerp-Hoger onderwijs en onderzoek plan (Hoop) en het Wetenschapsbudget.

Een aantal keuzes moet eerder dan in de Strategische Agenda van juni a.s. worden gemaakt, bijvoorbeeld om de in het regeerakkoord opgenomen besparingen tijdig te kunnen realiseren of om op korte termijn belangrijke stappen te kunnen zetten.

Daarom heeft u recent van mij ontvangen:

- de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Ruim baan voor talent;
- het wetsvoorstel Wet verhoging collegegeld langstudeerders.

In de komende maanden zal ik u nog het volgende toesturen over hoger onderwijs en onderzoek:

- beleidsreactie strategische plannen NWO en KNAW (maart);
- beleidsnotitie studiefinanciering (maart).

Het rapport van de commissie-Veerman vraagt ook eerder dan in juni a.s. om een reactie. Zoals aangekondigd in het wetgevingsoverleg Hoger Onderwijs en Wetenschap op 29 november jl., stuur ik u daarom met deze brief, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), de kabinetsreactie op dit rapport.

Het rapport van de commissie-Veerman bevat een integrale visie op de toekomst van het hoger onderwijs. Ongetwijfeld is het daarom ook zo goed ontvangen. Het rapport schetst de karakteristieken van een hogeronderwijsstelsel dat past bij de ambities van Nederland en dat robuust genoeg is om de komende decennia mee uit de voeten te kunnen. Het vormgeven van dit stelsel vraagt de inzet van velen. Het kabinet realiseert zich dat. Uitvoering geven aan het rapport-Veerman betekent dat er een veranderingsproces op gang moet komen dat in het gehele hoger onderwijs, bij medewerkers op alle niveaus, draagvlak heeft en tot acties leidt. Daar, in het hoger onderwijs zelf, moeten de belangrijkste keuzes gemaakt worden. Het kabinet zal zich er, samen met de organisaties in het hoger onderwijs, voor inzetten dat het rapport deze doorwerking krijgt. Het rapport verdient het en, belangrijker, Nederland heeft het nodig.

De commissie-Veerman presenteert een pakket van met elkaar samenhangende aanbevelingen. Die samenhang zal ook bij de uitvoering van het rapport worden bewaakt, zonder dat dit tot uitstel van keuzes leidt. Het is van groot belang dat op korte termijn stappen worden gezet om het Veerman-proces vaart te geven. Het Nederlandse hoger onderwijs moet de ruimte krijgen om de kwaliteitsslag te realiseren waar het voor staat.

In het verlengde van het rapport van de commissie-Veerman kiest dit kabinet voor de volgende prioriteiten voor deze kabinetsperiode:

- kwaliteitsverhoging als belangrijkste prioriteit en meer ruimte voor selectie;
- meer differentiatie in het hbo;
- versterking van het academisch profiel van het wo;
- profilering van instellingen bevorderen;
- betere benutting van en meer focus en massa in onderzoek;
- een bekostigingssystematiek die meer sturend is op kwaliteit en missie.

In de hierna volgende paragrafen worden deze prioriteiten besproken. In de laatste paragraaf komt het vervolgtraject aan de orde.

1. Kwaliteitsverhoging als eerste prioriteit en meer ruimte voor selectie

Om de ambities van Nederland te kunnen verwezenlijken is vooral een kwaliteitsimpuls in het hoger onderwijs nodig. Hiervoor is daar al op geweest. Het is van groot belang dat Nederlandse studenten, met name in het hoger beroepsonderwijs, veel beter onderwijs krijgen, zodat zij beter zijn voorbereid op de arbeidsmarkt. Nederland moet excellente studenten uit het buitenland kunnen aantrekken en het eigen talent kunnen vasthouden. Ook het bedrijfsleven kan hier bijvoorbeeld met scholarships een bijdrage aan leveren.

De kwaliteitsopdracht waar de instellingen voor staan is dus een forse. Tegelijkertijd wordt, zoals gezegd, ook het hoger onderwijs geconfronteerd met de financiële taakstelling van het regeerakkoord en ingrijpende hervormingen. De onderwijsinstellingen staan daarmee voor de grote opgave om de doelmatigheid te vergroten en tegelijkertijd een kwaliteitssimpuls te realiseren. Het kabinet wil de instellingen daarbij ondersteunen. Het zal de instellingen de ruimte bieden om te komen tot meer maatwerk en differentiatie en daarvoor regelgeving waar nodig aanpassen. Daarbij vragen de universiteiten bijvoorbeeld ruimte om te kiezen voor een systeem van bursalen. Daarvoor is wetswijziging nodig. Ook zal, in lijn met de motie Van der Ham-Dijkgraaf (TK 31 288, nr. 115), worden gekeken naar mogelijkheden voor instellingen om het aantal langstudeerders dat geen voortgang meer boekt, te beperken.

Het kabinet zet in op versterking van het primaire onderwijsproces. Daarmee beoogt het kabinet ook een verandering van de studiecultuur te bereiken. Een mentaliteitsverandering is nodig: bewustere studiekeuzes en meer inzet. Studeren wordt minder vrijblijvend, ook door de maatregel «langstudeerders» en de invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase. Daar staat tegenover dat studenten beter worden begeleid, onder meer bij de studiekeuze, en dat zij kwalitatief beter onderwijs krijgen.

Ervaring en onderzoek leren dat het primaire onderwijsproces vooral verbetert door de volgende, ook door de commissie-Veerman benoemde, factoren:

- a. goed voorbereid naar het hoger onderwijs;
- b. matching tussen student en opleiding; meer selectie;

- c. borgen van de basiskwaliteit;
- d. verhogen van onderwijsintensiteit.

Dit zijn dan ook de aangrijpingspunten voor de maatregelen van het kabinet.

Ad a. Goed voorbereid naar het hoger onderwijs

De kwaliteit van de studenten die het hoger onderwijs instromen bepaalt voor een aanzienlijk deel de kwaliteit die het hoger onderwijs kan realiseren. Daarom is het belangrijk dat ook in het vo en in het mbo aan de kwaliteit wordt gewerkt. In het funderend onderwijs en het mbo worden de referentieniveaus taal en rekenen geïmplementeerd. In 2012 en 2013 worden in het voortgezet onderwijs bovendien de verscherpte eindexameneisen ingevoerd. Daarbij is speciaal aandacht voor de voor doorstroom relevante vakken Nederlands, Engels en wiskunde. De overgangen tussen de onderwijssoorten worden op deze manier verbeterd, wat naar verwachting ook de studie-uitval zal verminderen. Het kabinet kijkt hierbij nadrukkelijk ook naar de uitval uit het hbo van havisten. Doordat deze groep niet over een arbeidsmarktkwalificatie beschikt, is zij kwetsbaar. Het kabinet zal nauwlettend volgen of de geschetste maatregelen de uitval van havisten uit het hbo beperken. De kwaliteit van de lerarenopleidingen heeft ook een belangrijke invloed op de kwaliteit van het funderend onderwijs en het mbo. Daarin wordt verder geïnvesteerd en er wordt met ingang van het studiejaar 2011/2012 begonnen met de invoering van kennisbases. In deze kennisbases wordt de benodigde vakkennis voor aanstaande leraren vastgelegd. Aan het einde van de studie wordt deze kennis getoetst met een landelijk ontwikkelde kennistoets.

De studiekeuzebegeleiding in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs wordt geprofessionaliseerd in deze kabinetsperiode. Er komt één integrale aanpak voor loopbaanoriëntatie en studiekeuzebegeleiding waarin de initiatieven van vo, mbo en ho op elkaar worden afgestemd. Samen met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap werk ik daaraan. In de eerste helft van dit jaar zullen (gericht op de studiekeuze voor het studiejaar 2011–2012) in het voortgezet onderwijs pilots voor studiekeuzebegeleiding starten, waarin met het hoger onderwijs wordt samengewerkt. Leerlingen worden in de gelegenheid gesteld om alvast onderwijs te volgen bij de vervolgopleiding. Daarmee wordt de studiekeuze vergemakkelijkt en de kans op studiesucces vergroot.

Een goede studiekeuze is van groot belang bij het streven naar meer studiesucces. De laatste jaren zijn belangrijke stappen gezet die een bewuste studiekeuze bevorderen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de keuze studenten tegen wettelijk collegegeld maximaal één bachelor- en één masteropleiding te laten volgen. De eerste studie zal dan bewuster worden gekozen. Dit kabinet zet de lijn gericht op bewuste studiekeuzes door. De maatregel «langstudeerders» en de invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase zullen ook tot bewustere studiekeuzes leiden. Langer studeren en verkeerde studiekeuzes gaan immers geld kosten.

Ad b. Matching tussen student en opleiding: meer selectie

Een goede match tussen student en opleiding bevordert studiesucces, een hoger rendement en een intensievere studiecultuur.

Het kabinet zal de instellingen meer ruimte geven om aan de poort te selecteren. Als eerste stap zet ik het wetsvoorstel Ruim baan voor talent door. In december 2010 heb ik u de nota naar aanleiding van het verslag toegezonden. Het wetsvoorstel Ruim baan voor talent maakt selectie mogelijk voor kleinschalige, intensieve en residentiële programma's (zoals

university colleges) en programma's die de instroom reguleren om voldoende kwaliteit te kunnen bieden. Voor de eerste groep programma's geeft het wetsvoorstel tevens ruimte voor collegegelddifferentiatie. Daarnaast maakt Ruim baan voor talent selectie na drie maanden mogelijk voor onderwijstrajecten binnen de opleiding die leiden tot een hoger eindniveau dan het reguliere programma. In Ruim baan voor talent geef ik instellingen ook meer vrijheid om zelf de selectiemethode te kiezen. De verplichting om (ten minste) 50% van de studenten via centrale loting te selecteren vervalt waardoor deze studenten decentraal kunnen worden geselecteerd. Deze keuze past bij de kabinetsdoelstelling om de numerus fixus in vijf jaar af te schaffen. Verdere uitwerking van deze doelstelling volgt dit voorjaar in de kabinetsreactie op het advies «Numerus Fixus Geneeskunde: Loslaten of vasthouden» van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

Naast het wetsvoorstel Ruim baan voor talent is meer nodig:

- Het kabinet zal conform het advies van de commissie-Veerman bij de route van hbo-propedeuse naar het wo het toelatingsrecht van studenten veranderen in toelaatbaarheid. Dat wil zeggen dat de instelling dan beslist over de toelating. Ook kijkt het kabinet naar de doorstroom van mbo naar hbo. Die zal in ieder geval voor groepen mbo'ers selectiever worden. Zoals in het regeerakkoord is aangekondigd, zal bij de selectievere doorstroom mbo-hbo ook de centrale examinering van kernvakken in het mbo worden betrokken.
- Daarnaast zal het kabinet zorgvuldig bezien waar meer ruimte voor selectie op zijn plaats is. Lang niet alle opleidingen vallen onder de in Ruim baan voor talent benoemde categorieën. Doel van de extra ruimte voor selectie is om tot een betere afstemming te komen tussen enerzijds het niveau en het onderwijsconcept van opleidingen en anderzijds de capaciteiten en motivatie van de studenten. Dit kan voor hogere rendementen zorgen. Het past ook in het streven naar meer profilering.

In de Strategische Agenda voor Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap zullen nadere voorstellen voor selectie worden gedaan. Daarbij zullen de randvoorwaarden uit het rapport van de commissie-Veerman leidend zijn:

- Selectie moet aanvullend zijn ten opzichte van het eindexamen in het vo.
- De criteria moeten voortvloeien uit het onderwijsconcept van de opleiding.
- Selectie mag op stelselniveau geen studenten uitsluiten.
- Het selectie-instrumentarium moet op zijn effectiviteit worden getoetst.

Selectie is zeker niet het enige instrument voor matching. Matching tussen student en opleiding vindt ook plaats via voorlichting, intakegesprekken en na de poort via bijvoorbeeld studieloopbaanbegeleiding of bindend studieadvies. De ervaringen die studenten en docenten met intakegesprekken hebben, zijn tot nu toe positief. Zoals ook in de motie Jadnanansing c.s. (TK 23 500 VIII, nr. 60) is bepleit, zullen dergelijke gesprekken dus breder worden ingevoerd. Het voeren van intakegesprekken kost tijd en zo'n gesprek moet bovendien de definitieve studiekeuze nog kunnen beïnvloeden. Het kabinet zal daarom de datum waarop studenten zich moeten aanmelden voor een opleiding vervroegen.

Ad c. Borgen van de basiskwaliteit

Nederland kent een systeem van kwaliteitsborging in het hoger onderwijs waarin instelling, NVAO en inspectie hun rol hebben. Het is een gewaardeerd systeem. Toch zijn er al geruime tijd zorgen over de kwaliteit van met name de hbo-bachelor. De recente signalen rondom de alternatieve afstudeertrajecten in het hoger beroepsonderwijs doen wederom vragen rijzen over de onderwijskwaliteit. Risico's voor de onderwijskwaliteit zijn niet acceptabel. De waarde van diploma's moet voor studenten en werkgevers buiten kijf staan, in Nederland en daarbuiten.

Met de «Wet versterking besturing» en de «Wet aanpassing accreditatiestelsel» wordt de kwaliteitsborging in het hoger onderwijs in dit licht aangescherpt. De onderwijskwaliteit wordt zichtbaarder in het accreditatierapport, het tussentijds intrekken van accreditatie wordt mogelijk, de positie van de examencommissie wordt versterkt en ook als bij een opleiding alleen de examinering niet aan de eisen voldoet, wordt de opleiding niet geaccrediteerd. Niettemin zal het kabinet nagaan of er nog hiaten zijn in het huidige stelsel. Het systeem van kwaliteitsborging en, meer specifiek, de werking van het in- en externe toezicht op de onderwijskwaliteit en de *checks and balances* in het stelsel, zullen nader tegen het licht worden gehouden. Daarbij wordt ook gedacht aan de mogelijkheid van ingrijpen door de minister, met name ten aanzien van de Raad van Toezicht, bij gereede twijfel over de bestuurbaarheid van de hogeronderwijsinstelling. Wanneer het kabinet constateert dat aanpassingen in het stelsel nodig zijn, zal het in april, na de aanbieding van het inspectierapport over alternatieve afstudeertrajecten, daartoe voornemens aankondigen.

De risicovolle situaties waarnaar de Inspectie van het Onderwijs heeft verwezen in de tussenevaluatie van het onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten, worden momenteel indringend onderzocht door de inspectie. Waar blijkt dat diploma's ten onrechte zijn afgegeven, zullen sancties worden getroffen (zoals het terugvorderen van bekostiging) en verbeterplannen worden opgelegd.

Ad d. Verhogen van de onderwijsintensiteit

Meer differentiatie in het onderwijsaanbod, meer maatwerk en intensiever onderwijs zijn van groot belang bij het streven naar meer kwaliteit en studiesucces. Het ontstaan van brede bacheloropleidingen en university colleges is dan ook een belangrijke ontwikkeling.

De onderwijsintensiteit moet echter niet alleen bij dit soort opleidingen omhoog. Versterking van de kwaliteit over de volle breedte van het hoger onderwijs is nodig. Dit kabinet zal investeren in de onderwijsintensiteit. Daarvoor is een bedrag beschikbaar van € 50 mln. in 2012, oplopend tot € 230 mln. in 2015 en tot € 300 mln. structureel¹. Daarnaast zijn middelen van het vorige kabinet beschikbaar (ca. € 80 mln.). In de tweede helft van dit jaar zullen meerjarige afspraken met het hoger onderwijs over de inzet van deze middelen worden gemaakt. Bij het besluit over hoe deze middelen worden ingezet en welke vorm de meerjarige afspraken krijgen, speelt de evaluatie van de huidige meerjarenafspraken «studiesucces en kwaliteit» een rol. Deze meerjarenafspraken worden geëvalueerd door de inspectie. Deze maand verschijnt de tussenevaluatie. De eindevaluatie is in juni van dit jaar gereed. Bekeken zal onder meer worden of de introductie van een bonus-malusprincipe bij de nieuwe meerjarenafspraken zinvol is. Bij een dergelijk principe worden instellingen die goed presteren beloofd ten koste van instellingen waarvan de prestaties achterblijven.

¹ De financiële middelen staan op de aanvullende post van het Rijk gereserveerd.

Het kabinet zal concrete doelen formuleren bij de nieuwe meerjarenafspraken. De gekozen indicatoren zullen in elk geval betrekking hebben op het aantal contacturen en de onderwijsintensiteit, het percentage studenten dat meer dan het reguliere programma volgt, het percentage «goede» en «excellente» opleidingen bij de accreditatie en het opleidingsniveau van docenten. Uit onderzoek blijkt immers dat de kwaliteit van het onderwijs staat of valt met die van de docent.

Bij de universiteiten vragen vooral de onderwijsvaardigheden van het personeel om versterking. Bij de hogescholen is om de benodigde kwaliteitsverbetering te realiseren een verhoging van het aantal docenten met een mastergraad nodig, een verhoging van het aantal gepromoveerde docenten en het versterken van de onderzoeksvaardigheden van de docenten.

Meer praktijkgericht onderzoek in het hbo is mede daarom van belang. De commissie-Veerman wijst daar ook op. Praktijkgericht onderzoek levert een bijdrage aan de professionalisering van docenten, is van belang voor de onderwijskwaliteit en voor innovatie. Praktijkgericht onderzoek past dus bij de ontwikkelingsrichting waar het hbo voor staat. Door de vorige kabinetten is voor praktijkgericht onderzoek (lectoren en RAAK-onderzoeksprogramma) een budget beschikbaar gesteld dat oploopt tot ruim € 80 mln. per jaar vanaf 2012. In paragraaf 5 wordt op de relatie tussen innovatie en onderzoek nader ingegaan.

2. Meer differentiatie in het hbo

Het hbo heeft een sterk gevarieerde instroom. Mbo'ers, havisten, vwo'ers en werkenden maken allemaal deel uit van de studentenpopulatie. Recht doen aan die variëteit betekent dat, veel meer dan nu gebeurt, verschillende trajecten voor verschillende groepen moeten worden ingericht. Dat is essentieel voor de kwaliteit en voor de verhoging van het studierendement en daar zet dit kabinet dus op in.

Definitieve invoering van de Associate degree

Dit kabinet gaat allereerst de Associate degree (Ad) op korte termijn invoeren. De Associate degree heeft een belangrijke toegevoegde waarde voor het Nederlandse hoger onderwijs. Ook de commissie-Veerman wijst daarop. De Ad vult volgens de commissie «een belangrijke lacune in het Nederlands hoger onderwijsbestel op», heeft aantrekkingskracht op nieuwe doelgroepen en sluit aan op een behoefte bij studenten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Recent is de eindevaluatie van de lopende pilots met Ad-programma's verschenen. Op basis van de eindevaluatie en gesprekken met de betrokken partijen daarover, zal ik in de Strategische Agenda voor Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap bepalen hoe deze invoering precies gestalte krijgt.

De positionering van de Ad en de wenselijke omvang van het Ad-aanbod zijn daarbij de grootste uitwerkingpunten. Er zijn signalen dat het dubbelkwalificerende karakter van de Ad in de praktijk moeilijk te realiseren is: De Ad moet nu zowel een arbeidsmarktkwalificatie opleveren als onvertraagde doorstroom naar het eindniveau van de bijbehorende hbo-bachelor mogelijk maken. De arbeidsmarktkwalificatie van de Ad is voor mij het meest wezenlijk. Als het – om die goed vorm te kunnen geven – nodig is om van de Ad-programma's zelfstandige hogeronderwijsopleidingen te maken (dus niet langer onderdeel van de hbo-bachelor), zal ik daarvoor kiezen. Wat niet ter discussie staat is dat de Ad tot het hoger onderwijs behoort, onder verantwoordelijkheid van een hogeschool moet worden aangeboden, en EQF-niveau 5 betreft.

Ad-programma's moeten opleiden voor andere beroepsprofielen dan waarvoor mbo-4- of hbo-bachelorprogramma's opleiden. Bij de vraag naar de breedte van het toekomstige Ad-aanbod, moet de arbeidsmarkt-behoefte aan Ad-opgeleiden vooropstaan. Die behoefte (zowel qua aantallen opgeleiden, als qua type Ad-opleidingen) moet leidend zijn bij de keuze voor de uitbouw van het aantal Ad-programma's.

Vooruitlopend op de keuze voor de definitieve positionering van de Ad, zal ik de nu lopende Ad-pilotprogramma's de mogelijkheid geven ook in het studiejaar 2011–2012 nieuwe studenten in te schrijven.

De commissie-Veerman pleit voor flexibiliteit in de uitvoering van de Ad. Hogescholen moeten daarin «nauw kunnen samenwerken met roc's.» Momenteel is een ronde Ad-pilots in voorbereiding (deelronde 4B) waarbinnen het mogelijk wordt voor hogescholen om deels op locatie van een bve-instelling een Ad-programma aan te bieden. Maximaal de eerste helft van het programma kan dan worden verzorgd door de bve-instelling, onder integrale verantwoordelijkheid van de hogeschool.

Het hbo aantrekkelijker maken voor vwo'ers

Het percentage vwo'ers in de instroom van het hbo is de afgelopen decennia sterk afgenomen (van 20% in 1995 tot 9% in 2008). Dit kabinet wil die trend ombuigen. Meer vwo-leerlingen moeten de keuze voor een beroepsgerichte hogeronderwijsopleiding weer als een serieuze optie gaan ervaren. Daarvoor moet allereerst de kwaliteit van de hbo-bacheloropleidingen echt omhoog. Maar dat is niet voldoende. Het hbo moet worden verrijkt met *honours tracks* voor excellente studenten, (bekostigde) professionele masters, praktijkgericht onderzoek en een passende titulatuur. De commissie-Veerman verwacht dat ook de ontwikkeling van kortere (driejarige) trajecten voor vwo'ers de instroom van deze groep zal bevorderen. Het kabinet zal ervoor zorgen dat deze trajecten tot stand komen. Kortere trajecten voor vwo'ers leiden tot minder studenten in hbo-bacheloropleidingen. Daar kan een stijging van het aantal studenten in professionele masteropleidingen tegenover komen te staan.

Vergroting van het aantal bekostigde professionele masteropleidingen

Dit kabinet kiest in aansluiting op het rapport-Veerman voor een zorgvuldige uitbreiding van het aantal bekostigde professionele masteropleidingen. Dit is niet alleen van belang voor de aantrekkelijkheid van het hbo voor vwo'ers, het is ook een antwoord op ontwikkelingen in de beroepspraktijk. Bovendien kent Nederland relatief weinig hoger opgeleiden op masterniveau. Daar komt nog bij dat, door het geringe aantal professionele masters, hbo-studenten nu gedwongen worden te kiezen voor een universitaire master, die vaak minder goed aansluit bij de eigen leerstijl en interesse.

De behoefte aan hbo-masters op de arbeidsmarkt moet het primaire argument zijn om het aantal hbo-masteropleidingen uit te breiden. Het kabinet zal dit aspect onderdeel laten zijn van de macrodoelmatigheidstoets. Daarbij is ook van belang dat hbo-masters worden gekoppeld aan zwaartepunten in onderwijs en onderzoek die passen in het profiel van de hogeschool. In het topgebiedenbeleid zal ook naar de behoefte aan hbo-masters worden gekeken. Om kwalitatief goede hbo-masteropleidingen te realiseren die ook voor studenten aantrekkelijk zijn, is een verbinding met praktijkgericht onderzoek noodzakelijk.

Voor de professionele masters geldt nu al dat zij zich vooral richten op de doelgroep van werkenden. Net als de definitieve invoering van de Associate-degreeprogramma's is de uitbreiding van het aantal professionele masters dus van belang voor een leven lang leren en de arbeidsmarkt. Ik zie een ontwikkeling voor me waarbij steeds meer studenten eerst werkervaring zullen opdoen na afronding van hun bachelor en daarna terugkeren naar het hoger onderwijs om een masteropleiding te volgen. De keuze voor een master zal steeds bewuster worden gemaakt. Dat past ook bij een stelsel met een bachelor-masterstructuur en bij de keuze om de bekostiging in het hoger onderwijs te begrenzen tot één bachelor- en één masteropleiding per student. Dit kabinet zal:

- onnodige belemmeringen in wet- en regelgeving voor het leven lang leren in het hoger onderwijs wegnemen. Daarbij wordt ook gekeken naar belemmeringen die privaat bekostigde aanbieders van hoger onderwijs ervaren. Duidelijk is dat flexibilisering van leerwegen en mogelijkheden om leren en werken te combineren van groot belang zijn voor de volwassen studenten.
- de kwaliteit van de evc-procedures verbeteren.
- onderzoeken of de leenfaciliteit voor studiekosten (het collegegeldkrediet) kan worden uitgebreid zodat ook volwassen (werkende) studenten daar gebruik van kunnen maken. Daarbij gaat het om de oudere studenten in het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Dit kabinet kiest ten aanzien van het mbo voor een grens in de bekostiging (30+maatregel). In het «Actieplan mbo 2011–2015», dat u binnenkort ontvangt, wordt hierop nader ingegaan.

Titulatuur: wettelijk onderscheid hbo-wo opheffen

Dit kabinet kiest de lijn van de commissie-Veerman als het gaat om de titulatuur: «De overheid moet zo snel mogelijk een punt zetten achter dit dossier [waaraan] in Nederland te zwaar [...] wordt getild.» Het huidige wettelijk onderscheid in titulatuur tussen hbo en wo vervalt. Alleen de bachelor- en mastergraden worden nog wettelijk vastgelegd en beschermd. Hbo-afgestudeerden kunnen daarmee dezelfde titel krijgen als wo-afgestudeerden. De toevoeging bij de graad moet wel passen bij het type opleiding waar het om gaat. De door de instelling gekozen toevoeging en het diplomasupplement geven nader inzicht in inhoud en aard van de opleiding. In de Strategische Agenda voor Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap werk ik nader uit hoe het beste bevorderd kan worden dat instellingen inderdaad voor een bij de opleiding passende titulatuur kiezen. Studenten moeten een reële kans hebben op doorstroom naar vervolgonderwijs in het buitenland en op uitstroom naar de internationale arbeidsmarkt. Een voor het buitenland transparante titulatuur helpt daarbij. Ook voor de instroom van talentvolle buitenlandse studenten is dit overigens belangrijk. Een transparante titulatuur maakt het Nederlandse hbo voor deze groep aantrekkelijker.

Met het vervallen van het onderscheid in titulatuur wordt de duiding van de instelling relevanter. Dat betekent dat hogescholen zich alle «universities of applied sciences» moeten noemen, en dus niet enkel «university».

3. Versterking van het academisch profiel van het wo

De essentie van wetenschappelijk onderwijs is academisch onderwijs dat samenhangt met onderzoek. De commissie-Veerman vraagt er nadrukkelijk aandacht voor dat, vanuit een academisch perspectief gezien, het

wetenschappelijk onderwijs en de kwaliteit ervan onder druk staan. Bij grote delen van de universiteit is het onderwijs te massaal geworden en de verwevenheid met het onderzoek onvoldoende. De universiteiten worstelen met de spanning tussen de kwantiteit van het aantal studenten en de kwaliteit die zij moeten en willen leveren. Bovendien worden zij geconfronteerd met een grote toename van het aantal eerstejaars. Tussen 2007 en 2009 is dit aantal met 16% gestegen en de verwachting is dat in de jaren tot 2020 het aantal eerstejaars nog met 22% verder zal groeien.

Dit kabinet deelt de zorg van de commissie. Kleinschaliger onderwijs en onderwijs dat meer *research-based* is, zijn absoluut nodig als we de academici willen opleiden waaraan Nederland behoefte heeft. Belangrijk is bovendien dat instellingen studenten met bijzondere onderzoekskwaliteiten zo vroeg mogelijk herkennen en hun een kans geven om, nog tijdens de opleiding, die kwaliteiten verder te ontwikkelen.

Een aantal universiteiten onderzoekt de mogelijkheid voor een regulering van de instroom bij grootschalige opleidingen binnen met name de alfa- en gamma-sector. Gelet op de druk op de kwaliteit bij deze opleidingen en de te geringe verwevenheid van onderwijs en onderzoek, is een keuze voor een selectieve instroom bij een aantal van deze opleidingen verstandig. Wel zal ik prestatieafspraken maken met de betrokken instellingen over vermindering van de uitval en een hoger rendement bij de opleidingen waarvan de instroom wordt gemaximeerd. De uitval in deze opleidingen is nu immers hoog, het rendement vraagt om verbetering en er worden veel bindende studie-adviezen afgegeven, vaak met lang studeren en vermindering van motivatie als ongewenste gevolgen.

Regulering van de instroom over de volle breedte van het wo is thans niet aan de orde. Universiteiten zullen zelf een deel van de groei voor hun rekening moeten nemen, omdat het hbo op dit moment voor weinig vwo'ers een volwaardig alternatief biedt. Het kabinet werkt daar overigens wel aan, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven.

Van belang is dat capaciteitsregulering kwaliteitsgedreven is en gepaard gaat met selectie aan de poort. Dit kabinet zal, zoals in de eerste paragraaf is aangegeven, de mogelijkheden hiervoor vergroten.

4. Profilering van instellingen bevorderen

In aansluiting op de aanbeveling van de commissie-Veerman om ook de diversiteit *tussen* instellingen te vergroten, zet het kabinet in op een sterkere profilering van instellingen. Daarbij kan het zowel gaan om profilering op de inhoud van onderwijs en onderzoek als om profilering met bijvoorbeeld een type onderwijsaanbod, een specifiek onderwijsconcept of de oriëntatie op bepaalde doelgroepen. Profilering door instellingen moet leiden tot meer differentiatie in het onderwijsaanbod en tot zwaartepuntvorming in onderwijs en onderzoek. Daarbij is het van belang dat meer wordt aangesloten bij de wetenschappelijke sterktes in Nederland, de economische topgebieden en de grote maatschappelijke uitdagingen. Profilering betekent ook specialisatie en maakt zo dat universiteiten en hogescholen kunnen uitgroeien tot topinstelling op een bepaald gebied. Een aantal instellingen zal zich daarmee ook internationaal (verder) kunnen profileren.

Voor de hogescholen zal bij profilering een belangrijke keuze zijn op welk type onderwijs de hogeschool zich richt. Sommige hogescholen zullen zich met name richten op Ad-programma's en bacheloropleidingen, terwijl andere hun profiel meer zoeken in het aanbieden van bachelor- en masteropleidingen en in het praktijkgericht onderzoek dat daar een

voorwaarde voor is. Zwaartepuntvorming zal door de hogescholen nadrukkelijker gekoppeld moeten worden aan de ontwikkeling van het praktijkgericht onderzoek en de selectieve ontwikkeling van masteropleidingen. Ook de behoefte van de arbeidsmarkt bepaalt nadrukkelijk het profiel van de hogeschool. In het wo moet het onderwijs in de bachelor- en masterfase meer profiel krijgen. Bij de bachelorfase streven de universiteiten (behalve voor de «unieke» opleidingen) naar onderlinge afspraken over het realiseren van een breed dekkend aanbod per regio (landsdeel). In de masterfase moet een duidelijkere koppeling met onderzoekszwaartepunten gelegd worden.

Het pleidooi van de commissie-Veerman voor meer profilering vergt nadere uitwerking om concrete stappen te kunnen zetten. Profilering van instellingen vraagt om een slimme aanpak, waarbij aan de ene kant ruimte is voor de universiteiten en hogescholen om hun eigen missie te bepalen, maar aan de andere kant wel een oordeel geveld moet worden over de vraag of de optelsom van de keuzes van individuele instellingen landelijk een evenwichtig hogeronderwijslandschap oplevert. Profilering moet op stelselniveau bepaalde opbrengsten genereren in termen van excellentie, het versterken van de internationale concurrentiepositie, doelmatigheid en aansluiting bij maatschappelijke prioriteiten en economische topgebieden. Het proces mag bovendien niet verzanden en er moeten echte keuzes gemaakt worden, ook ten aanzien van het afstoten van opleidingen en vakgebieden. Zwaartepuntvorming en taakverdeling vergen een krachtige regie op het gehele proces en bestuurlijk commitment van alle partijen. Het kabinet zal op dit punt zijn verantwoordelijkheid nemen, in nauwe samenwerking met de organisaties in het hoger onderwijs.

De precieze aanpak van dit profileringsproces vergt nadere uitwerking van in ieder geval de volgende instrumenten:

- Missiegebonden financiering, met inbegrip van op kwaliteit gerichte bekostiging, is bij uitstek een aanpak die profilering van individuele instellingen ondersteunt. De commissie-Veerman pleit terecht voor een combinatie van missiegebonden financiering met prestatiebekostiging: goede prestaties op de dimensies die corresponderen met de door de instelling gekozen missie zullen worden beloond (zie paragraaf 6).
- Profilering heeft voor dit kabinet ook een duidelijke relatie met macrodoelmatigheid. Nader bekeken zal worden of en, zo ja op welke manier, het profiel van de instelling ook een nadrukkelijke plek moet krijgen in het macrodoelmatigheidsbeleid.
- Sectorplannen zijn een belangrijk instrument voor inhoudelijke profilering en grotere doelmatigheid. Bezien zal worden welke sectoren prioriteit krijgen en welke aanpak gekozen moet worden om effectief te zijn. Overigens kunnen, naast landelijke sectoren, ook regionale plannen een waardevolle invalshoek zijn voor profilering, samenwerking en taakverdeling. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om regionale plannen gebaseerd op sterke bedrijfsmatige clusters.

Ik zal hiervoor nadere voorstellen doen in de Strategische Agenda voor Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap.

Een voorbeeld van een instelling met een duidelijk profiel is de Open Universiteit (OU) die zich op het thema leven lang leren profileert. De commissie-Veerman constateert echter wel dat de OU nog een grote slag moet maken. Samen met de OU ben ik momenteel een (internationaal samengesteld) panel van experts aan het inrichten die het concept-instellingsplan van de OU voor de jaren 2011–2015 gaat beoordelen. Het gaat om een beoordeling van het plan in het licht van een perspectief voor de OU voor de komende tien jaar en van de gewenste verdere ontwikkeling van het leven lang leren in Nederland.

5. Beter benutten van en meer focus en massa in onderzoek

Het kabinet zal ervoor zorgen dat de hoge kwaliteit van het Nederlandse onderzoek en de wetenschappelijke sterktes behouden blijven. Het regeerakkoord geeft aan dat het kabinet zal bevorderen dat onderzoek plaatsvindt in samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en de overheid. De aanbevelingen van de commissie-Veerman hebben eenzelfde focus. Een betere benutting van onderzoek en een sterke profilering zijn volgens de commissie onmisbaar voor de innovatiekracht van Nederland. Beide vereisen het stellen van prioriteiten en het slim inzetten van de beschikbare middelen:

- Innovatie is voor alle sectoren van het bedrijfsleven en ook voor de maatschappelijke sectoren van vitaal belang. Over de volle breedte van economie en samenleving zal dus aan de innovatiekracht gewerkt blijven worden. Het kabinet kiest in het innovatiebeleid daarnaast voor een focus op economische topgebieden zoals water, voedsel, tuinbouw, *high tech*, *life sciences*, chemie, energie, logistiek en creatieve industrie. Bij de topgebiedenaanpak zal nadrukkelijk de samenwerking tussen kennisinstellingen (onderwijs en onderzoek) en bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties het uitgangspunt zijn. Samenwerking in de zogenoemde «gouden driehoek» biedt de basis voor een meer integrale en effectieve beleidsinzet ter versterking van de concurrentiekracht en de duurzaamheid van de Nederlandse economie binnen de EU en in de wereld.
- De onderzoeksagenda van OCW die wordt neergelegd in de Strategische Agenda voor Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap (juni 2011) zal, met als vertrekpunt de huidige en opkomende sterktes in het Nederlandse onderzoek, aansluiten bij de Europese onderzoeksspeerpunten en bij de bedrijfslevenbrief van de minister van EL&I (medio 2011). In die brief zal de topgebiedenaanpak worden uitgewerkt. Doel is dat het Nederlandse kennisbestel een nog grotere bijdrage gaat leveren aan de economische topgebieden en aan de oplossing van de grote maatschappelijke vraagstukken. In de Strategische Agenda zal ik tevens mijn reactie geven op de evaluatie van de toponderzoekscholen.
- De para-universitaire onderzoeksinstituten van NWO en KNAW zullen worden aangezet tot een nauwere samenwerking en het aangaan van strategische allianties met universiteiten. Samen met de minister van EL&I zal ik hierop nader ingaan in de reactie op de strategische plannen van beide organisaties (maart 2011).
- Samenwerking van hogescholen met bedrijfsleven wordt onder meer bevorderd door de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden rond prioritaire thema's. Daarbij gaat het om samenwerking tussen consortia van kennisinstellingen en bedrijven. Begonnen wordt binnen de gebieden hbo-techniek en hbo-landbouw en natuurlijke omgeving. Ook het valorisatieprogramma van EL&I en OCW, en de aanbevelingen van de door alle partijen gedragen Valorisatiecommissie (Veenman) zijn gericht op bevordering van de samenwerking.
- De inzet op economische topgebieden vereist dat er in de toekomst voldoende talent voor deze gebieden beschikbaar is. De topgebiedenaanpak moet daarom ook voorzien in voldoende menselijk kapitaal. Het verbinden van het graduate onderwijs aan de onderzoekszwaartepunten is daarbij essentieel. Het bedrijfsleven kan hier met human capital roadmaps een belangrijke bijdrage aan leveren.
- Valorisatie van kennis zal sterker worden verankerd in het onderzoekproces. Het krijgt een steviger plek in (onderzoek)evaluaties, wetenschappelijke beoordelingscriteria zoals de utilisatiecriteria bij STW en criteria voor «onderzoekgrants» van bijvoorbeeld NWO.
- Het bevorderen van ondernemerschap en ondernemendheid blijft een belangrijke prioriteit in het onderwijs. Door de NVAO wordt een pilot

«ondernemerschap/ondernemendheid als bijzonder kenmerk» uitgevoerd.

- Tot slot laat ik voorstellen uitwerken voor aanpassingen in de onderzoeksbekostiging, gericht op bevordering van de kwaliteit van het onderzoek en zwaartepuntvorming (afstemming en taakverdeling).

6. Een bekostigingssystematiek die meer stuurt op kwaliteit en missie

De commissie-Veerman wijst er terecht op dat het huidige, op studenten-aantallen gebaseerde, bekostigingsmodel een belangrijke stimulans bevat voor instellingen om te kiezen voor groei van het aantal studenten. Het model leidt volgens de commissie ook te zeer tot convergentie in het systeem en tot imitatiegedrag. Populaire opleidingen worden elders nagevolgd. Eenzelfde neiging is er op onderzoeksgebied, waar elke instelling zoveel mogelijk uit de ruif van prioritaire onderzoeksgebieden wil eten. Gevolg is versnipperd investeringsgedrag. «Om meer reliëf in het bestel te krijgen, moeten universiteiten en hogescholen zich profileren door scherpe keuzes te maken.» De commissie-Veerman pleit daarom voor missiegebonden financiering in het hoger onderwijs en, voor de universiteiten, voor capaciteitsbekostiging gebaseerd op de missie van de universiteit.

In deze kabinetsperiode zal in het licht van het voorgaande het bekostigingsmodel worden gewijzigd. In de komende maanden zal ik hiertoe een voorstel uitwerken. Dit voorstel zal een antwoord bevatten op de volgende drie vragen, die wellicht voor een deel gecombineerd kunnen worden:

- 1) Hoe kan de bekostiging meer op kwaliteit worden gericht?
- 2) Hoe kan profilering worden bevorderd en hoe kunnen prestaties worden beloond die aan het profiel van de instelling gerelateerd zijn (missiegebonden financiering)?
- 3) Is capaciteitsbekostiging¹ bij universiteiten nodig om het academisch profiel van het wetenschappelijk onderwijs te versterken? Welke consequenties heeft capaciteitsbekostiging in het wo voor de toegankelijkheid van het stelsel? En wat zijn de effecten op het hbo?

7. Vervolg

Met deze brief geeft het kabinet een vervolg aan het rapport-Veerman. Op veel punten is de koers bepaald. Voor een aantal onderwerpen zullen in de Strategische Agenda voor Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap nadere voorstellen worden gedaan. Twee complexe onderwerpen zal ik bovendien de komende maanden in samenhang uitwerken, te weten profilering en een bekostigingsmodel dat meer stuurt op kwaliteit en missie. In de Strategische Agenda van juni zal vervolgens de integrale agenda voor hoger onderwijs, onderzoek en wetenschap worden gepresenteerd. De voorbereiding van wetgeving neem ik daarnaast snel ter hand, gericht op afronding van de parlementaire behandeling in 2012.

Het traject-Veerman ziet er verder als volgt uit:

- voorjaar 2011: Plenaire behandeling wetsvoorstel Ruim baan voor talent
- april 2011: Uitwerkingsvoorstellen profilering en bekostiging
- april/mei 2011: Consultatie stakeholders over concept Strategische Agenda
- juni 2011: Strategische Agenda voor Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap
- september 2011: Begroting 2012

¹ Capaciteitsbekostiging betreft financiering waarbij vooraf afspraken worden gemaakt over de prijs van en het aantal bekostigde studentplaatsen.

Met deze brief bouw ik voort op de gedachtevorming die binnen het hogeronderwijsveld, met de werkgeversorganisaties en tussen overheid, hogeronderwijsinstellingen en studentenorganisaties – heeft plaatsgevonden sinds het verschijnen van het rapport van de commissie-Veerman. De ambities voor het hoger onderwijs en onderzoek zullen de komende jaren moeten worden verwezenlijkt. Hogescholen en universiteiten hebben elkaar daarbij nodig en zullen ook moeten samenwerken om de ambities waar te maken. Dat inzicht wordt breed gedeeld en is een belangrijke opbrengst van de afgelopen maanden.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra