

Vergaderjaar 1998–1999

26 576

Interdepartementaal beleidsonderzoek: Internationaal Onderwijs

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 mei 1999

Eén van de Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO) uit 1997/1998 betrof Internationaal Onderwijs (IO). Dit IBO vond plaats in het kader van het thema «Financiële Vernieuwing», waaronder wordt verstaan: de wijziging van het financieringssysteem van een voorziening om te komen tot een doelmatiger en doeltreffender beleid¹. Bij het IBO-IO stond een analyse van de relatie tussen de overheid (opdrachtgever) en uitvoerende instanties (opdrachtnemers) in IO centraal. Doel van het IBO Internationaal Onderwijs was, mede in het licht van de uitgangspunten van het herijkt buitenlands beleid, na te gaan of en zo ja hoe de rol van Internationaal Onderwijs binnen de Nederlandse internationale samenwerking kan worden versterkt.

Met deze brief bieden wij U, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het IBO-IO-rapport aan² en zetten U het kabinetsstandpunt terzake uiteen. Na de preambule wordt kort de achtergrond geschetst, dan volgt een samenvatting van het rapport en tenslotte de beleidsreactie met het implementatietraject.

Preambule

Het kabinet erkent het belang van IO als instrument bij de uitvoering van een samenhangend, herijkt buitenlands beleid. Mede door de IO-instituten heeft Nederland zich in het buitenland een goede naam kunnen verwerven op het gebied van hoger onderwijs. Alumni van de IO-instituten vormen een belangrijke bron van goodwill voor Nederland in het buitenland, waarvan meer dan in het verleden gebruik dient te worden gemaakt om de relaties met Nederland te versterken.

Het hoger onderwijs ontwikkelt meer en meer exportproducten, waarmee niet alleen de traditionele IO-instituten maar ook hoger onderwijsinstellingen zich op de internationale kennismarkt positioneren. Het kabinet

¹ Nota Financiële Vernieuwing: TK 94/95, 23 900, nr. 22, bijlage 1.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

vindt dit een goede ontwikkeling, aangezien daardoor een bredere basis, ook in financiële zin, voor het IO kan ontstaan.

1. Internationaal Onderwijs (IO)

Met IO wordt traditioneel bedoeld engelstalig hoger onderwijs voor «midcareer professionals» uit ontwikkelingslanden, dat vrijwel exclusief uitgevoerd wordt door de 14 zogenaamde IO-instituten. Inmiddels is IO veel breder geworden en bieden ook Nederlandse universiteiten, hogescholen en andere instituten IO aan. Al deze organisaties bieden niet alleen engelstalige opleidingen in Nederland aan, zij zijn ook vaak betrokken bij ontwikkelingssamenwerkingsprojecten, die tot doel hebben de onderwijs- en opleidingscapaciteit in ontwikkelingslanden te versterken. In het IBO-IO wordt IO dan ook in brede zin behandeld. Bij de uitvoering van IO ten behoeve van ontwikkelingslanden, waarvoor een budget van ongeveer f 250 miljoen aan ODA¹ beschikbaar is, zijn met name drie ministeries betrokken. BZ/OS is verantwoordelijk voor de uitvoering van de IO-programma's met een budget van f 125 mln en daarnaast voor de financiering van de basiscapaciteit van twee IO-instituten (KIT en RNTC) met een budget van ongeveer f 35 mln. OCenW is verantwoordelijk voor de financiering van de basiscapaciteit van vijf IO-instituten (ITC, IHE, IHS, ISS en MSM) en NUFFIC (als intermediaire organisatie) met een budget van ongeveer f 80 mln en is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs binnen deze IO-instituten. LNV is verantwoordelijk voor de financiering van de basiscapaciteit van de Landbouwwuniversiteit Wageningen en een aantal IO-instituten (IAC, IPC (2x), Larenstein International Agricultural College, ILRI) met een budget van ongeveer f 10 mln.

2. Samenvatting van het IBO-IO rapport

a. Samenhang en beleidsafstemming

Met de IO-programma's wordt inhoud gegeven aan de hoofddoelstelling van IO in het kader van ontwikkelingssamenwerking: institutionele ontwikkeling en «human resources development». Dwarsverbanden tussen de programma's zijn niet nagestreefd.

Naast de uitgangspunten van ontwikkelingssamenwerking, zijn in IO andere belangen een rol gaan spelen, zoals de internationalisering van het Nederlandse onderwijs en profilering van Nederland als kennisland. De ontwikkeling van IO als exportproduct voor de draagkrachtige markt is daarvan het gevolg. De drie meest betrokken ministeries richten zich ieder op hun beleidsprioriteiten met betrekking tot IO. Beleidsafstemming is wel beoogd, maar kan zeker, ook met andere ministeries, tot verdere wasdom komen.

Er bestaan verschillende, historisch gegroeide financieringsstromen naar de IO-instituten naast elkaar: basisfinanciering die ter beschikking wordt gesteld door BZ/OS, OCenW en LNV en programmafianciering (projecten en beurzen), die hoofdzakelijk door BZ/OS ter beschikking wordt gesteld.

b. Doelmatigheid en doeltreffendheid

Van de f 250 mln voor IO gaat ongeveer f 175 mln volgens een historisch gegroeide vaste verdeling naar de 14 IO-instituten. Hieraan kleef een aantal bezwaren.

De beleids- en bestedingsvrijheid van de overheid ligt in het algemeen voor een aantal jaren vast. Wijzigingen in prioriteiten van ontwikkelingssamenwerking hebben binnen de instituten in beperkte mate geleid tot

¹ ODA: Official Development Aid volgens de OESO-normen.

herkenbare herallocatie van middelen naar nieuwe prioritaire thema's als goed bestuur, management, communicatie, milieu en duurzame ontwikkeling.

De mate waarin tegemoet gekomen is aan de dynamische vraag naar kennis/opleiding (behoefte) uit ontwikkelingslanden is beperkt. Met de verdeling van met name beurzenfondsen over de 14 instituten is het aanbod van dit deel van IO naar sector/thema sinds de jaren 50 goeddeels onveranderd en is beperkt tot dat van deze IO-instituten. Nederland heeft inmiddels meer speerpunten in de economische- en kennisinfrastructuur waar een hoge meerwaarde van opleidingen in Nederland gehaald kan worden.

c. Bevindingen van het IBO-IO

De IBO-IO-werkgroep kwam tot de volgende algemene bevindingen:

- de doeltreffendheid van IO blijkt moeilijk meetbaar, omdat de doelstellingen op programmaniveau niet voldoende zijn geoperationaaliseerd;
- de doelmatigheid blijkt moeilijk vast te stellen omdat vergelijkingsmateriaal ontbreekt; de overheid heeft beperkt inzicht in de relatie tussen input (subsidie) en output (resultaten); een vaste toedeling van basisfinanciering en programmafondsen biedt weinig stimulans om efficiency, creativiteit, vernieuwing en vraaggerichtheid te bevorderen.
- er is onvoldoende samenhang in IO; de interdepartementale stuurgroep terzake leidt een sluimerend bestaan, de mogelijkheden om interdepartementaal synergie en win-win situaties te bewerkstelligen zijn daarmee beperkt.

d. Belangrijkste aanbevelingen uit het rapport

De IBO-IO werkgroep stelt dat de rol van IO in de Internationale Samenwerking versterkt kan worden door:

- een betere afstemming op de prioriteiten van ontwikkelingssamenwerking en andere aspecten van buitenlands beleid door middel van beleidsafstemming in een interdepartementale stuurgroep, gecoördineerd door BZ/OS;
- een betere afstemming tussen vraag en aanbod van IO, waarbij de inbreng van de vraagzijde meer wordt benadrukt en aan de aanbodzijde de sterke kanten van de gehele Nederlandse kennisinfrastructuur beter worden benut (vraaggerichtheid/doeltreffendheid);
- af te stappen van vaste toedeling van middelen en daardoor beleids- en bestedingsruimte te scheppen voor de overheid om de beschikbare middelen op flexibele wijze voor zich wijzigende prioriteiten in te kunnen zetten (flexibiliteit);
- de ontwikkeling en invoering van een systematiek van selectie en goedkeuring van IO-activiteiten op basis van een vergelijking van de prijs-kwaliteit verhouding, waarbij ook andere dan de huidige IO-instituten toegang hebben tot de programma's, teneinde de doelmatigheid te vergroten (concurrentiestelling);
- het zoveel mogelijk vervangen van basisfinanciering door outputgerichte financiering (resultaatgerichtheid).

3. Het kabinetsstandpunt

Het kabinet waardeert het rapport en onderschrijft de voorgestelde aanbevelingen in hoofdlijnen. Om een succesvolle versterking van de rol van IO in de internationale samenwerking te realiseren heeft het kabinet besloten ter bevordering van de interdepartementale beleidsafstemming, vraaggerichtheid, flexibiliteit, concurrentie en resultaatgerichtheid de volgende maatregelen te nemen.

- a. Er wordt een interdepartementale stuurgroep gecreëerd die zich op korte termijn een zo compleet mogelijk beeld van alle Nederlandse activiteiten op het gebied van IO vormt, óók buiten OS, en die tegelijkertijd zorgdraagt voor goede beleidsafstemming ten aanzien van alle IO-programma's die van belang zijn in het kader van het herijkte buitenlands beleid. BZ coördineert en draagt de eindverantwoordelijkheid voor dit proces.
- b. De eerste taak van de interdepartementale stuurgroep zal zijn het formuleren van voorstellen voor een nieuw beleidskader voor IO gebaseerd op de beleidsprioriteiten van BZ/OS betreffende sectoren, landen en doelgroepen¹ en de prioritaire behoeften aan IO in de ontvangende landen). De stuurgroep zal tevens voorstellen ontwikkelen om te komen tot een concentratie van de IO-programma's op een beperkter aantal landen dan nu het geval is. Het beleidskader zal geoperationaliseerd worden in meetbare doelstellingen en criteria (kwaliteit/kwantiteit) om een goede monitoring van de uitvoering en meting van de beoogde resultaten van IO-activiteiten mogelijk te maken
 Naast het uitgaan van de BZ/OS beleidsprioriteiten zal, gebaseerd op het kader van de herijking van het buitenlands beleid, rekening worden gehouden met andere relevante aspecten van het buitenlands beleid, alsmede met adviezen van andere departementen met betrekking tot de Nederlandse kennisinfrastructuur. De expertise van het Nederlandse IO zal hierbij worden betrokken.
- c. Het ministerie van BZ/OS zal de IO-programma's zodanig herstructureren dat optimale flexibiliteit en onderlinge samenhang wordt geschapen. Voorzien worden één samenwerkingsprogramma gericht op institutionele versterking (ID) van hoger onderwijs- en trainingscapaciteit in OS-landen, één beurzenprogramma voor (tailor-made) opleidingen en trainingen van enkele maanden en één beurzenprogramma voor opleidingen van één tot enkele jaren, die tot een academische graad leiden.
- d. Het beheer van de IO-programma's wordt gedelegeerd aan één of meer intermediaire organisaties. Voor uitvoering van activiteiten in het kader van deze programma's zal (zullen) deze organisatie(s) subsidies toewijzen aan uitvoerende Nederlandse instellingen op basis van de beleidsprioriteiten zoals onder b bedoeld en een vergelijking van de prijs-kwaliteit verhouding van al het binnen het te formuleren beleidskader relevante IO-aanbod in Nederland. Hiertoe zal een methodiek voor toewijzing van activiteiten worden ontwikkeld, waarin opgenomen criteria en een afwegingssystematiek. Bij de prijs-kwaliteit vergelijking van alle IO-aanbieders zal bij de toewijzing rekening gehouden worden met mogelijke verschillen in uitgangspositie («level playing field»).
- e. In het onder a bedoelde interdepartementaal overleg zullen de betrokken ministeries de huidige financieringsstromen in het IO zodanig hervormen, dat een transparante financiering in relatie tot de te leveren prestaties mogelijk wordt. Vergoeding van redelijke (prijs-kwaliteit) prijzen voor output wordt het uitgangspunt voor IO-financiering. De systematiek zal een dynamisch karakter krijgen, zodat verschuivingen in beleidsprioriteiten kunnen leiden tot verschuivingen in middelenstromen, met inachtneming van het onder f gestelde. Hierbij aansluitend zullen nadere eisen gesteld worden aan de financiële verantwoording door de IO-instituten, zodat helder inzicht ontstaat in de resultaten van de inzet van subsidies uit de verschillende financieringsbronnen.
- f. Het is niet de bedoeling dat als gevolg van de wijziging in de financiering van IO-instituten verschuivingen plaatsvinden tussen de begrotingshoofdstukken van de betrokken ministeries (OCenW, LNV en BZ). Het kabinet acht het in het kader van een samenhangend

¹ Voor beleidsvoornemens OS zie brief aan de TK d.d. 5.11.1998 met kenmerk 98183/DGIS.

buitenlands beleid van belang dat de bij IO betrokken ministeries een gezamenlijke inhoudelijke én financiële verantwoordelijkheid blijven dragen.

Bovengenoemde maatregelen zijn in lijn met reeds in gang gezet beleid.

- Naar aanleiding van het SAIL¹-evaluatie-rapport heeft het kabinet reeds besloten² verdergaande samenwerking tussen de IO-instituten ITC, IHE, ISS, IHS en MSM en universiteiten te bevorderen. De beleidsreactie van het kabinet op dit rapport wordt aangescherpt in die zin dat aangekoerst wordt op integratie van deze instituten in het wetenschappelijk onderwijs. Het streven daartoe is opgenomen in de beleidsagenda voor het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000 (HOOP 2000) van OCenW³. De uitwerking zal plaatsvinden volgens het daarin uitgezette traject met in achtneming van de uitgangspunten uit de beleidsreactie op de SAIL-evaluatie onder meer om de meerwaarde van de opgebouwde kennis en capaciteit te behouden.
- Het Ministerie van LNV gaat in 1999 van start met outputgerichte financiering bij de IO-instituten IAC en ILRI. Hierbij wordt rekening gehouden met de beoogde integratie van IAC en ILRI in de nieuwe bestuurlijke eenheid Wageningen University and Research Centre (Wageningen UR).
- Het ministerie van BZ/OS herzielt momenteel de subsidierelatie met het KIT en met RNTC met het doel de basisfinanciering zo veel mogelijk te vervangen door outputgerichte financiering. Met het KIT is hierover reeds overeenstemming bereikt.

4. Implementatie

De implementatie van bovengenoemde aanbevelingen zal met de nodige (bestuurlijke) zorgvuldigheid dienen plaats te vinden. Het kabinet streeft ernaar de herformulering van het beleid en van de programma's, alsmede de selectie van één of meer intermediaire organisaties af te ronden in het jaar 2000 en in 2001 met de uitvoering van het nieuwe beleid te beginnen. Binnen de grenzen van de voor IO beschikbare middelen zal het kabinet de IO-instituten voldoende in de gelegenheid stellen om zich te heroriënteren op de invoering van outputgerichte programmafinanciering en om concurrentie en samenwerkingsverbanden aan te gaan. Het overgangsproces zal stapsgewijs plaatsvinden en enkele jaren in beslag nemen. De resultaten van het proces dienen na 4 jaar zichtbaar en meetbaar te zijn.

Over een jaar zullen ondertekenaars Uw Kamer informeren over de wijze waarop de bovengenoemde maatregelen zijn uitgewerkt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens

¹ SAIL staat voor: Samenwerkingsverband tussen ITC, IHE, IHS, ISS en MSM en de Landbouwniversiteit Wageningen.

² Zie brief van OCenW aan de TK dd 3.11.1998 met kenmerk WO/BS-1998/36677.

³ Zie brief van OCenW en LNV aan de TK d.d. 22.2.1999 met kenmerk HBO/SB/1999/4008: «beleidsagenda HOOP 2000».