

Taakopdracht IBO Doelmatig hoger onderwijs

Aanleiding

De Nederlandse overheid streeft naar een toegankelijk, kwalitatief hoogwaardig en doelmatig hoger onderwijs. Dit betekent kwalitatief hoogwaardig en toegankelijk onderwijs met een zo doelmatig mogelijke inzet van middelen. Deze drie doelen zijn verbonden met elkaar en kunnen ook op gespannen voet met elkaar staan.

De instroom in het hoger onderwijs heeft de afgelopen twintig jaar te maken gehad met grote groei, maar in de toekomst is de verwachting dat het aantal studenten zal gaan dalen (met name in het hbo, terwijl het aantal studenten in het wo in de toekomst nog lijkt te stijgen) en deze ontwikkelingen kunnen sterk verschillen tussen regio's. Daarnaast is sprake van langdurige arbeidsmarktkrapte, met name in de sectoren zorg, onderwijs en de techniek die bijvoorbeeld relevant is voor de beoogde energietransitie. Terwijl de arbeidsmarkt roept om extra arbeidskrachten, doet een deel van de studenten in het hoger onderwijs relatief lang over het behalen van het diploma.³⁴

Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de rol van het hoger onderwijs en de manier waarop er vanuit de instellingen zelf en de overheid gestuurd wordt op een doelmatig hoger onderwijs?

Zo beïnvloeden de demografische ontwikkelingen de doelmatigheid van het hoger onderwijs(aanbod). Aan de ene kant leidt de toename van studenten bij bepaalde studies tot capaciteitsproblemen. Aan de andere kant leidt de afname van studenten in het hbo ertoe dat het verzorgen van een dekkend onderwijsaanbod in bepaalde regio's moeilijker wordt. De grote (toekomstige) arbeidsmarktkrapte roept daarnaast de vraag op of – in combinatie met de demografische ontwikkelingen – het opleidingsaanbod vanuit maatschappelijk perspectief gezien nog voldoende aansluit bij de arbeidsmarktvrage.

De onderwijsinstellingen plegen op allerlei manieren inzet om met het onderwijs zo goed mogelijk in te spelen op de genoemde ontwikkelingen. Het hoger onderwijs heeft daarbij niet alleen een rol in het accommoderen van bestaande maatschappelijke en arbeidsmarktgerelateerde verwachtingen, maar hoort die verwachtingen ook, in het licht van haar academische vrijheid, kritisch te bevragen en soms te veranderen. Een responsieve, wendbare universiteit of hogeschool weet daar een goede balans in te vinden.³⁵

De overheid heeft ook verschillende mogelijkheden om te sturen op doelmatigheid in het hoger onderwijs. Dit kan bijvoorbeeld via wetgeving, bestuurlijke afspraken en vormen van bekostiging. Ook wordt beleid gevoerd ten borging van de macrodoelmatigheid, zijnde de aansluiting van opleidingen op de behoefte van de arbeidsmarkt, maatschappij en wetenschap en de mate waarin hoger onderwijsinstellingen samenwerken aan een voldoende dekkend en divers aanbod en een doelmatige taakverdeling daarin. Bovengenoemde ontwikkelingen roepen de vraag op of de huidige beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld de macrodoelmatigheidstoets, nog wel passend zijn.

³⁴ Zie onder andere [Factsheet_studievoortgang_2022-2023.pdf \(vereniginghogescholen.nl\)](#)

³⁵ Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2019

De sturing van de overheid op de doelmatigheid van het hoger onderwijs staat centraal in dit IBO. Dit IBO beoogt de vraag te beantwoorden op welke manier de sturing op de doelmatigheid van het hoger onderwijs kan worden verbeterd met het oog op deze ontwikkelingen.

Opdracht aan de werkgroep

De hoofdvraag voor dit IBO is:

Hoe kan de sturing op de doelmatigheid van het hoger onderwijs worden verbeterd, in het licht van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en demografische en regionale ontwikkelingen (zoals krimp van het aantal jongeren en structurele krapte)?

Vragen daarbij zijn:

Beschrijving van relevante trendmatige demografische en regionale ontwikkelingen en trendmatige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

- Welke demografische ontwikkelingen hebben impact op het hoger onderwijs?
- Welke regionale ontwikkelingen hebben betrekking op het hoger onderwijs?
- Wat zijn de verwachte arbeidsmarktontwikkelingen in (inter)nationaal perspectief en hoe sluit het hoger onderwijs daarop aan?

(Macro)doelmatigheid van het stelstel

- Wat wordt verstaan onder de doelmatigheid van het hoger onderwijs?
- Welke rol heeft het hoger onderwijs bij het sturen op doelmatigheid en hoe vult het hoger onderwijs haar rol in, ten aanzien van de genoemde ontwikkelingen?
- Wat betekent dit voor de rol van de overheid in de sturing op doelmatigheid?
- Op welke manieren wordt vanuit de overheid gestuurd op de (macro)doelmatigheid van het hoger onderwijs? Aan welke knoppen kan worden gedraaid ten behoeve van de doelmatigheid?
 - Denk in ieder geval aan macrodoelmatigheidsbeleid nieuw en bestaand opleidingsaanbod, sectorplannen, studiekeuze(informatie), financiële maatregelen, numerus fixus, LLO-beleid.
- Specifiek over bekostiging: In hoeverre zetten de verschillende onderdelen van de bekostiging³⁶ van het hoger onderwijs aan tot doelmatigheid (zoals gedefinieerd en afgebakend in dit onderzoek)? En welke invloed hebben financiële ontwikkelingen op de doelmatigheid gehad?
- In hoeverre wordt in het sturingsinstrumentarium nu al rekening gehouden met de genoemde ontwikkelingen?
- Wat zijn de gewenste en ongewenste effecten van deze sturingsinstrumenten?

Relevante overwegingen/vragen ten aanzien van verbetering van de sturing op doelmatigheid

- In hoeverre kan de sturing vanuit de onderwijsinstellingen en de overheid op de (macro)doelmatigheid van het hoger onderwijs worden verbeterd, mede in het licht van deze ontwikkelingen?

³⁶ Zoals opgenomen in het UWHW2008 en de regeling financiën hoger onderwijs. Het gaat dan o.a. om verdeelvariabelen, vaste en variabele voet, prijs per inschrijving, graad of promotie.

- Zijn er betere alternatieven mogelijk om de doelmatigheid op lange termijn te borgen? Hierbij worden in ieder geval de volgende subvragen beantwoord:
 - Hoe gaan we om met kleine opleidingen die wel van groot maatschappelijk, wetenschappelijk en of regionaal belang zijn of juist grote opleidingen die tegen capaciteitsproblemen aanlopen?
 - Is de stelselbenadering nog steeds passend of is meer aandacht voor regionale en sectorale verschillen in onze sturing van belang?
 - Zou er meer moeten worden gestuurd op specialisering van het opleidingsaanbod vanuit instellingen of is juist een bredere portefeuille doelmatiger?
 - Welke rol speelt de verwevenheid van onderwijs en onderzoek hierbij?
 - Met het oog op genoemde ontwikkelingen, is het wenselijk om meer te sturen op onderwijslocatie / spreiding van opleidingen?
 - Welke factoren zijn van invloed op de studiekeuze van een student? Is het met het oog op de beschreven ontwikkelingen wenselijk om daar meer op te sturen?
 - Wat betekent meer sturing op opleidingsaanbod en studiekeuze voor de studiekeuzevrijheid en toegankelijkheid en de autonomie van de instellingen? Wat zijn de afruilen hierin in termen van maatschappelijke kosten en baten?
 - Is het wenselijk om meer inzet te plegen om het studentensucces te verhogen en welke factoren zijn daarop van invloed?
 - Zijn er vanwege bovenstaande ontwikkelingen redenen om de manier waarop het hoger onderwijs wordt bekostigd aan te passen?

Mogelijke beleidsopties ter verbetering van de sturing op doelmatigheid

- Wat zijn de mogelijke beleidsopties gelet op bovengenoemde overwegingen?
- Aspecten die bij de opties in elk geval in kaart kunnen worden gebracht: inhoudelijke gevolgen voor onderwijs en onderzoek, budgettaire gevolgen, gevolgen voor uitvoerbaarheid, verwachte gedragseffecten van de opties en verwachte effecten voor specifieke groepen (zoals studenten, docenten en medewerkers van universiteiten en hoge scholen).

Grondslag

Onderwijsbegroting Artikel 6 en 7 Hoger Onderwijs. De totale begroting voor hoger onderwijs bedraagt in 2023 11,7 miljard euro . Het IBO zal concrete beleidsopties in kaart brengen.

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit leden van AZ, OCW, FIN, SZW, EZK, VWS en BZK. CPB en SCP worden verzocht deel te nemen. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van de ministeries van FIN en OCW. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld externe experts worden geraadpleegd. Het onderzoek start uiterlijk in oktober. De werkgroep rondt haar eindrapport uiterlijk juni 2024 af.

Het IBO houdt rekening met lopend verwant onderzoek, zoals onderzoek in het kader van de toekomstverkenning hoger onderwijs (zoals het traject Talentvraag 2040) en de motie-Van der Woude, die vraagt naar een analyse van verschillende bekostigingsscenario's. Het IBO is erop gericht om overlap te voorkomen, maar kan juist gebruik maken van input uit dit

onderzoek, of eventuele vervolgvragen beantwoorden. De werkgroep kan daarom in de startnotitie de precieze vraagstelling en afbakening aan de hand van de resultaten hiervan nader invullen.

De IBO spelregels zijn van toepassing, die beschrijven dat de beleidsopties of -varianten in de regel budgetneutraal zijn. Er wordt in dit IBO tenminste één besparingsvariant (-10 tot – 20%) uitgewerkt en één intensiveringsvariant, waarbij het principe van 'comply or explain' geldt.