

Vergaderjaar 2019–2020

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 800

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2019

Tijdens het notaoverleg over de herziening van de bekostigingssystematiek hoger onderwijs en onderzoek van 1 juli jl. heb ik uw Kamer, op verzoek van het lid Van der Molen, toegezegd om de uitkomsten van een verkenning rondom studiepuntbekostiging en vraagfinanciering samen met de Strategische Agenda te verzenden.¹ Conform het advies van de commissie-Van Rijn heb ik bij deze verkenning gekeken naar internationale voorbeelden van en ervaringen met studiepuntbekostiging en vraagfinanciering. Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van de verkenning.

In deze brief ga ik ook in op het lopende experiment flexstuderen. Ik eindig deze brief met een schets van de vervolgplannen voor het onderzoeken van een eventuele aanpassing van de bekostigingssystematiek, met het oog op flexibilisering van het hoger onderwijs.

Flexibiliteit in het onderwijs

Verschillende ontwikkelingen zoals digitalisering, gepersonaliseerd leren, groeiende studiemobiliteit en Leven Lang Ontwikkelen doen een beroep op de flexibiliteit van het onderwijssysteem. Ook de behoeften van studenten en van de arbeidsmarkt veranderen continu. Daarom is het van groot belang dat hogeronderwijsinstellingen de ruimte hebben om flexibel op deze behoeften in te spelen.

Naast flexibilisering van inrichting en vormgeving van opleidingen, is ook flexibilisering van deelname aan opleidingen van belang voor de toegankelijkheid en het studentsucces. Beide vormen van flexibilisering kunnen elkaar versterken. Onder flexibele onderwijsdeelname versta ik

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 778

dat de student de mogelijkheid heeft om af te wijken van een onderwijsprogramma met een studielast van 60 studiepunten, om de deelname aan een opleiding te kunnen temporiseren of faseren. Dit is van belang voor studenten met nevenactiviteiten als bestuurswerk of met zorgtaken. Voor werkenden biedt flexibele deelname de mogelijkheid de studie-inspanningen af te stemmen op pieken en dalen in belasting in werk en privéleven. Op dit moment loopt er een experiment gericht op meer flexibele deelname: het experiment flexstuderen. Hier zal ik later in deze brief op in gaan.

Internationale voorbeelden van vraagfinanciering en studiepuntbekostiging

Om meer inzicht te krijgen welke vorm van bekostiging past bij het realiseren van de beoogde flexibiliteit, heb ik CHEPS een verkenning laten uitvoeren naar internationale voorbeelden van vraagfinanciering en studiepuntbekostiging.² In de verkenning is geanalyseerd welke andere landen of staten een vorm van vraagfinanciering in het hoger onderwijs kennen en welke landen een systematiek van studiepuntbekostiging hanteren. Daarbij is, waar mogelijk, ook gekeken naar de ervaringen en effecten van de gehanteerde systematiek.

Vraagfinanciering

Vraagfinanciering is een vorm van bekostiging waarbij de overheid een budget overdraagt aan burgers in de vorm van geld (zoals een voucher) of rechten (zoals leerrechten). De doelgroep dient vervolgens zelf een onderwijsaanbieder te zoeken, die past bij de wensen van de gebruiker. De veronderstelling is dat de vraag van de doelgroep invloed heeft op de aard en de kwaliteit van het aanbod.

CHEPS constateert dat vraagfinanciering in het hoger onderwijs vrijwel nergens ter wereld voor komt. Er zijn, behalve in de staat Colorado (VS) geen voorbeelden bekend van landen waar de publieke bekostiging van het hoger onderwijs via de student loopt. Colorado voerde in 2014 het «College Opportunity Fund» (COF) in. Dit op vouchers gebaseerde bekostigingsmodel had als doel om de kostenefficiëntie te verbeteren en de deelname aan het hoger onderwijs te vergroten. De veronderstelling was dat de vouchers meer studenten zouden motiveren om te gaan studeren. De vouchers konden besteed worden bij publieke instellingen en een selectie van private instellingen.

In de praktijk vertegenwoordigden de vouchers echter geen echte koopkracht, doordat de tarieven voor het collegegeld stegen. Daarnaast bleek dat de invoering van het COF gepaard ging met een verminderde toegankelijkheid voor studenten met een laag inkomen en voor studenten met een *Hispanic* of *African-American* achtergrond. In de evaluatie werd geconcludeerd dat de staat met het COF er niet in geslaagd is om de doelstellingen op het gebied van verhoogde deelname en efficiëntie te realiseren. In het bijzonder bleek uit de evaluatie dat de introductie van vouchers geen invloed had op de vraag van de student, het gedrag van de instellingen wat betreft aard en de kwaliteit van het aanbod.

CHEPS concludeert dat er weinig bekend is over de effecten van vraagfinanciering op de scholingsdeelname en dat het model in Colorado vooralsnog niet op uitgesproken positieve effecten in het hoger onderwijs wijst.

² CHEPS (2019), *Internationale voorbeelden van studiepuntbekostiging en vraagfinanciering in het hoger onderwijs*. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Er zijn voorbeelden van landen die een bedrag (voucher, stipendium of leerrekening) aan volwassenen beschikbaar stellen om bij-, her- en omscholing aan te moedigen. Meestal gaat het daarbij om volwassenenonderwijs op een lager niveau en is het doel om de kansen van de deelnemer op de arbeidsmarkt te vergroten. Zwitserland en Singapore kennen beide een vouchersysteem voor volwassenen, bedoeld om postsecundair onderwijs aantrekkelijker te maken. In de evaluatie van het Zwitserse experiment werd geconcludeerd dat een voucher, afhankelijk van de waarde, scholingsdeelname kan vergroten. Van de Singaporese model zijn de effecten voornamelijk onbekend, omdat er nog geen evaluatie heeft plaatsgevonden.

Studiepuntbekostiging

Studiepuntbekostiging is een vorm van bekostiging waarbij studenten de mogelijkheid krijgen om voor delen van opleidingen in te schrijven en waarbij de instellingen bekostiging ontvangen naar rato van het aantal studiepunten.

CHEPS benoemt in de rapportage meerdere landen en deelstaten die een vorm van studiepuntbekostiging kennen. Zo is in Vlaanderen in 2008/2009 een systeem van leerkrediet ingesteld. Vanaf dat jaar zijn studiepunten de voornaamste grondslag voor het onderwijsdeel in de bekostiging. De aanleiding hiervoor was de toenemende flexibilisering in het hoger onderwijs. In 2012 werd bij een tussentijdse evaluatie vastgesteld dat het studierendement relatief stabiel was gebleven. Meer recente cijfers wijzen echter op een daling van het studierendement. Studenten slagen er relatief vaak niet in binnen de nominale studieduur af te studeren en er zijn onvoldoende stimuli voor instellingen om studenten te laten oriënteren op andere en passende opleiding. In het Vlaamse Regeerakkoord 2019–2024 is aangekondigd om de parameters voor het financieringssysteem aan te passen. Het principe van studiepuntbekostiging staat daarbij echter niet ter discussie.

Ook veel Scandinavische landen kennen een op output gebaseerd financieringssysteem. Hoewel de instellingen, studenten en ministeries in al die landen tevreden zijn over de studiepuntbekostiging, ziet men wel aanleiding om kleine aanpassingen in het financieringssysteem door te voeren. Deze aanpassingen hebben als doel om instellingen nog meer te stimuleren dat studenten afstuderen met een diploma. Een tweede doel van de aanpassingen is de studieduur van afgestudeerden te minderen. Ten slotte concludeert CHEPS dat deze landen steeds meer met een «vaste voet»-bekostiging werken, om zo de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen.

Experiment vraagfinanciering

Ook in Nederland loopt er een experiment rondom vraagfinanciering. In het voorjaar van 2019 heb ik u geïnformeerd over de tussenevaluatie van het experiment vraagfinanciering, die ResearchNed op mijn verzoek heeft uitgevoerd. Voor mijn reactie op de tussenevaluatie, verwijs ik u graag naar het verslag van het schriftelijke overleg³ en mijn eerdere brief.⁴

Experiment Flexstuderen

In het experiment flexstuderen, dat gestart is in september 2017, krijgen voltijdse studenten de mogelijkheid om collegegeld te betalen naar rato

³ Kamerstuk 31 288, nr. 738

⁴ Kamerstuk 31 288, nr. 721

van het aantal studiepunten dat gekoppeld is aan de vakken die zij willen volgen. Doel van het experiment is om te onderzoeken of deze vorm van flexibiliteit leidt tot een toegankelijker aanbod, minder uitval en meer tevredenheid van studenten.

De primaire doelgroep bestaat uit studenten die hun opleiding willen of moeten combineren met andere zaken, zoals topsport, mantelzorg, vrijwilligers- of bestuurswerk of het opzetten van een onderneming. Vanaf de start doen vier instellingen mee en sinds 2019 is een vijfde instelling aangesloten. In de tussenevaluatie in december 2018 wordt geconcludeerd dat er voldoende animo is onder studenten en dat de interesse toeneemt. Er zijn geen knelpunten geïdentificeerd en er zijn geen financiële redenen om met het experiment te stoppen.

In de «Evaluatie experiment flexstuden» (september 2019), die als bijlage⁵ is bijgevoegd aan deze brief, heeft Ockham IPS onderzocht wat de leerpunten voor deeltijd- en duaal onderwijs zijn en wat op dit moment geconcludeerd kan worden ten aanzien van (de impact op) de bekostigingssystematiek.

Ten aanzien van de eerste vraag concludeert het onderzoeksbureau dat het deelnemen en betalen per studiepunt aantrekkelijk is voor studenten deeltijd en duaal hoger onderwijs, omdat zij veelal per jaar niet de volledige geprogrammeerde studielast realiseren. Het toepassen van flexstuden in deeltijd en duaal onderwijs kan een nieuwe dynamiek teweegbrengen in vraag en aanbod. Het kan studeren ook financieel aantrekkelijker maken voor studenten. Voorwaarde is wel dat instellingen ook onderwijsinhoudelijk en organisatorisch verdere stappen zetten om aanbod en deelname flexibeler en aantrekkelijker te maken. Toepassing van flexstuden bij deeltijd en duaal onderwijs biedt dan ook goede mogelijkheden om een toekomstig bekostigingsmodel te onderzoeken.

Wat betreft de vraag over welke gevolgen een eventuele wettelijke inbedding van flexstuden zou kunnen hebben voor de bekostigingssystematiek, is het antwoord dat op korte termijn een wijziging niet noodzakelijk is. Als de vraag naar flexstuden groter wordt, kan wijziging van de bekostigingssystematiek mogelijk wel wenselijk zijn. Maar dat is mede afhankelijk van de mate waarin instellingen de organisatie van het aanbod en de inrichting van het onderwijs aanpassen en de mate waarin studenten gebruik gaan maken van flexstuden.

Het experiment flexstuden loopt tot en met studiejaar 2022–2023. Uit de eindevaluatie zal moeten blijken hoe groot het effect is op toegankelijkheid, studiesucces en uitval. In de eindevaluatie zal ook onderzocht worden of het wenselijk is om flexstuden structureel mogelijk te maken. Bij de begrotingsbehandeling is een motie van de Kamerleden Wiersma en van den Hul⁶ aangenomen, die pleit voor een extra moment om instellingen tot het experiment toe te laten treden. De Kamer zal nog dit jaar worden geïnformeerd over hoe uitvoering gegeven wordt aan deze motie.

Vervolg

De bekostigingssystematiek aanpassen voor meer flexibele deelname is complex en ingrijpend. Uit de rapportage van CHEPS blijkt dat er veel aandachtspunten zijn in landen die werken of gewerkt hebben met vraagfinanciering of studiepuntbekostiging. Daarom zal ik, zoals ook aangekondigd in de Strategische Agenda, in 2020 onderzoeken of, en zo ja

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 44

hoe, de bekostigingssystematiek moet worden aangepast om optimaal aan te sluiten op de beoogde flexibilisering in het hoger onderwijs, zodat de toegankelijkheid en deelname wordt vergroot.

Bij het onderzoek naar en bij de uiteindelijke besluitvorming over een eventuele aanpassing van de bekostigingssystematiek met het oog op flexibilisering, zijn onder meer de volgende uitgangspunten van belang:

- optimaal aansluiten bij de behoeften om op flexibele wijze te kunnen deelnemen aan opleidingen in het hoger onderwijs;
- bevorderen van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, met behoud van de toegankelijkheid qua prijs voor het individu;
- beheersbaar houden van de extra administratieve lasten voor studenten, instellingen en DUO;
- uitvoerbaarheid en organiseerbaarheid van zowel het onderwijs als de administratieve datastromen;
- behoud van diplomagerichte deelname; flexibele deelname betreft alleen onderdelen van geaccrediteerde opleidingen hoger onderwijs;
- beheersbaar houden van de kosten voor de overheid;
- waarborgen van de doelmatigheid van de besteding van publieke middelen en voorkomen dat contractactiviteiten het bekostigde onderwijs in worden getrokken;
- voldoen aan de Europese regelgeving ten aanzien van mededinging, in het licht van het speelveld publiek-privaat;
- flexibele deelname aan opleidingen hoger onderwijs wordt mogelijk gemaakt als aanvulling op de bestaande mogelijkheid om voltijds te studeren, je in te schrijven voor volledige studiejaar en deel te nemen aan het nominale onderwijsprogramma.

Deze uitgangspunten zullen, samen met de bevindingen in de inventarisatie over internationale voorbeelden en de resultaten van de genoemde experimenten, in het onderzoek worden meegenomen. In dat onderzoek wordt ook gezocht naar verdieping van de inzichten ten aanzien van de meest relevante internationale voorbeelden. Uiteraard worden alle relevante partijen betrokken bij dit onderzoek. Het nadere onderzoek wordt benut om te kunnen bepalen wat een goede invulling is voor het variabele deel van de bekostiging van instellingen. Een belangrijke vraag hierbij is ook welke invulling past bij de ingezette koers naar meer samenwerking tussen instellingen en minder onderlinge concurrentie.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven