

Vergaderjaar 2019–2020

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

I

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2019

Bijgevoegd treft u een afschrift van de brief aan de Tweede Kamer met daarin de hoofdlijnen voor de Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek. Een afschrift van deze brief werd door de commissie OCW op 23 april 2019 verzocht. De Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek wordt in december 2019 verwacht.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2019

Inleiding

De wereld om ons heen verandert snel en is complex. Dat is geen nieuws meer. We hebben te maken met exponentiële technologische ontwikkelingen en voortgaande globalisering. Mondiale vraagstukken over ongelijkheid, welvaart en klimaat vragen om interdisciplinaire oplossingen. Ook vraagt dit om eerlijke kansen voor iedereen. Daar draagt het hoger onderwijs aan bij. We hebben studenten nodig die zijn toegerust met de kennis en de vaardigheden om de uitdagingen van de toekomst aan te gaan. Dat vraagt om hoger onderwijs, onderzoek en kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij van blijvend hoog niveau. Kwaliteit is nodig om als Nederland een competitieve kenniseconomie te blijven.

Het hoger onderwijs en onderzoek zelf staan volop ter discussie. Mede gevoed door een aantal belangrijke rapporten, zoals het rapport *Wissels om* van de commissie Van Rijn (2019), de *Benchmarking higher education system performance* van de OESO (2019) en het AWTI-advies *Het stelsel op scherp gezet* (2019), wordt er uitvoerig gediscussieerd over het belang van de verschillende disciplines en interdisciplinaire samenwerking, over werkdruk en studentenwelzijn, over de aansluiting met de Europese en wereldtop of over de aantallen internationale studenten die op ons Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek afkomen.

Op die discussie kom ik terug in de Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek. Eén ding staat daarbij buiten kijf: ons Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek zijn van hoge kwaliteit. Dat heeft de OESO (2019) recent opnieuw vastgesteld. Maar juist een goed stelsel vraagt om continue discussie en verbetering om bij de wereldtop te blijven horen.

In deze brief ga ik alvast in op de belangrijkste trends en ontwikkelingen, de sterke en zwakke punten van ons hoger onderwijs en onderzoek en de vier belangrijkste ambities die ik in de strategische agenda zal uitwerken. De definitieve strategische agenda zal ik uw Kamer in december 2019 toezenden.

Trends en ontwikkelingen

Op basis van een analyse van een breed scala van adviezen en rapporten kan een aantal belangrijke trends met impact op het hoger onderwijs en onderzoek worden onderscheiden:

A. Internationalisering en regionale samenwerking

Wereldwijd raken landen en continenten steeds meer met elkaar verbonden. Het hoger onderwijs fungeert als belangrijke motor voor de circulatie van ideeën en kennis tussen landen. Veel opkomende economieën ontwikkelen zich van lagelonenland tot kenniseconomie. In Azië wordt zeer veel geïnvesteerd in (hoger) onderwijs en onderzoek. Het Nederlandse hoger onderwijs staat voor de uitdaging zich tot deze ontwikkelingen te verhouden, zonder de regionale verankering kwijt te raken.

Eén van de intrigerende paradoxen van de globaliserende wereld is namelijk dat locatie steeds belangrijker wordt. Daarbij zijn stedelijke regio's een belangrijke factor voor economische groei geworden. Op regionaal niveau hebben hogescholen en universiteiten een belangrijke spilfunctie. Hoger onderwijs levert een cruciale bijdrage aan de circulatie van kennis en ideeën in de regio. De samenwerking is gericht op de regionale economie, maar is ook vaak noodzakelijk om in de internationale top mee te kunnen draaien.

B. Digitalisering en veranderende arbeidsmarkt

Digitalisering raakt alle sectoren en heeft grote gevolgen voor de manier waarop wij leven, leren en werken. Door digitalisering en robotisering veranderen taken en banen en komen er nieuwe taken en banen bij.¹ De noodzaak voor leven lang ontwikkelen wordt daarmee nog groter op de arbeidsmarkt van de toekomst. Het wordt belangrijker om – naast vakspecifieke vaardigheden – meer algemene vaardigheden op peil te houden, flexibel te zijn en een open leerhouding te hebben, zodat de kwaliteit van de werkende beroepsbevolking behouden blijft en mensen vitaal en duurzaam inzetbaar blijven tot de pensioengerechtigde leeftijd (SER, *Mens en technologie, samen aan het werk*. 2016). Ook de impact van digitalisering op het hoger onderwijs en onderzoek is potentieel groot. Digitalisering biedt het onderwijs de mogelijkheid om te flexibiliseren en de kwaliteit te verhogen, door de inzet van *blended* programma's en digitale (open) leermaterialen. Digitalisering biedt nieuwe mogelijkheden voor samenwerking tussen opleidingen, tussen onderwijssectoren en met maatschappelijke partners en bedrijfsleven. De technologische ontwikkelingen beïnvloeden uiteraard ook (wetenschappelijk) onderzoek. Zo kan artificiële intelligentie grote impact hebben op de manier waarop onderzoek wordt gedaan.

C. Demografische ontwikkeling en diversiteit

De komende decennia zal volgens de bevolkingsprognose van CBS het aandeel personen met een migratieachtergrond verder toenemen, evenals de diversiteit binnen deze groep. De culturele en etnische diversiteit van de bevolking zal vooral in de grote steden toenemen (WRR, *De nieuwe verscheidenheid*, 2018). Ook in het hoger onderwijs zal de diversiteit in achtergrond van studenten toenemen. Dit maakt het een extra uitdaging alle studenten in het hoger onderwijs, ongeacht achtergrond, kansen te bieden zich te ontwikkelen en in staat te stellen hun studie succesvol af te ronden. De afgelopen decennia hebben eerstegeneratiestudenten in Nederland wel een inhaalslag gemaakt, maar vaak staan ze nog op achterstand ten opzichte van studenten wiens ouders ook hoger opgeleid zijn.

Wat betreft het aantal studenten wordt er zowel krimp als groei verwacht in het hoger onderwijs. In het hbo daalt het aantal studenten tot 2030–2031 met 11% door demografische krimp, verminderde instroom uit het mbo en een blijvend lage vwo-instroom. Daarentegen wordt in het wo, bij ongewijzigd beleid, een groei verwacht van 12%, vooral door meer internationale studenten (OCW referentieraming, 2018).

¹ Naast digitalisering, zorgen ook trends zoals automatisering, technologisering, verduurzaming en de energie- en klimaattransities, voor grote verschuivingen op de arbeidsmarkt.

Sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen

In het licht van bovenstaande trends, kan voor het Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek een aantal sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen geformuleerd worden:

Sterktes en zwaktes:

- Een kracht van ons bekostigde hoger onderwijs is dat het algemeen toegankelijk is. De deelname steeg in de afgelopen decennia fors: ten opzichte van 2000 met 77% in het wo en 46% in het hbo (CBS Statline, 2019). Hogescholen en universiteiten hebben alle zeilen bij moeten zetten om ondanks de forse groei kwaliteit te blijven leveren. De diversiteit in de instroom, gecombineerd met hoge eisen aan het eindniveau, heeft zeker in het hbo effect op het opleidingsrendement. Hoewel de toegankelijkheid over het algemeen goed is, blijven er groepen die speciale aandacht vragen. Eerstegeneratiestudenten en studenten met een niet-westerse achtergrond vallen bijvoorbeeld vaker uit en switchen vaker dan de andere studenten (Researchned, *Monitor beleidsmaatregelen 2017/2018*). Daarnaast is het bekostigde hoger onderwijs onvoldoende gericht op werkenden. Het percentage studenten van 25 jaar en ouder dat aan een bekostigde bachelorstudie begint, ligt met 6% ver onder het OESO gemiddelde (OESO, 2019). Juist vanwege het feit dat kennis sneller veroudert, neemt het belang van leven lang ontwikkelen alleen maar toe.
- De kwaliteit en studenttevredenheid in het hoger onderwijs zijn toegenomen (*De Staat van het Onderwijs*, Inspectie van het Onderwijs, 2019). De NVAO is tevreden over de kwaliteit van de opleidingen. Uit het NVAO Jaarbericht Nederland 2018 blijkt dat het aantal positieve oordelen opnieuw rond de 96% ligt. Wel zijn er serieuze signalen dat de druk voor studenten erg hoog is. Uit onderzoek van de Radboud Universiteit onder de eigen studentenpopulatie blijkt dat 57% van de studenten «veel» of «zeer veel» stressklachten ervaren (Radboud Universiteit, *Onderzoek naar het welzijn van studenten*, 2017). En anders dan in andere leeftijdsgroepen is in de groep 18- tot 25-jarigen de afgelopen twintig jaar het aandeel gelukkigen afgenomen (CBS, *Trends in geluk en tevredenheid*, 2019). Vaak wordt de toegenomen prestatiedruk onder jongeren als oorzaak genoemd.
- De aansluiting van hbo- en wo-afgestudeerden op de vraag van de arbeidsmarkt is over het algemeen goed. Afgestudeerden hebben gunstige arbeidsmarktperspectieven: de kans op werk, de kans op een vast contract en het startsalaris zijn de afgelopen jaren gestegen (SEO, *Studie en werk*, 2019). Wel blijven er binnen specifieke sectoren mogelijkheden voor verbetering, daar waar onvoldoende studenten instromen in tekortsectoren (bèta/techniek/zorg/onderwijs) gegeven de vraag van de arbeidsmarkt, of waar de uitstroom juist de verwachte vraag overtreft, of waar studenten na afstuderen ontevreden zijn over hun studiekeuze.
- Hoger onderwijs en onderzoek zijn, internationaal gezien, van hoge kwaliteit (OESO, 2019). De verwevenheid van onderwijs en onderzoek is daarbij een van de sterktes van ons systeem, maar staat door de sterke groei van het aantal studenten wel onder druk. De Nederlandse universiteiten staan hoog in de Times Higher Education World University ranglijst (THE, 2017). Ook diverse opleidingen van onze hogescholen, zoals in de kunsten, behoren tot de wereldtop. Docenten en onderzoekers ervaren wel een hoge werkdruk door de toegenomen studentenaantallen, de onzekerheid van tijdelijke dienstverbanden en de sterk competitieve onderzoeksomgeving; de publicatie en aanvraagdruk wordt versterkt door het grote belang dat wordt gehecht aan

onderzoeksprestaties en de onderwaardering van onderwijs in het HRM beleid.

Kansen en bedreigingen:

- Door de wereldwijd toenemende vraag naar hoger onderwijs en de investeringen in onderzoek, kan Nederland zich als kennisland goed positioneren. Daarmee hebben we een uitstekende internationale uitgangspositie voor de toekomst. Tegelijk vormt deze kans ook een bedreiging. Als Nederland zich als kennisland niet verder ontwikkelt, kan het de aansluiting met de top kwijtraken (AWTI, *Het stelsel op scherp gezet*, 2019).
- Er is groeiend belang van kennis en onderzoek bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Voor hogescholen en universiteiten ligt hier een belangrijke opgave in zowel onderwijs als onderzoek. De complexiteit van de vraagstukken betekent dat oplossingen alleen door het combineren van kennis en inzichten uit verschillende disciplines kunnen worden gevonden. Zo kunnen inzichten uit bèta en technische wetenschappen e sociale en geesteswetenschappen elkaar versterken. Dat vraagt in toenemende mate om inter- en multidisciplinaire samenwerking bij onderwijs en onderzoek, samenwerking tussen de onderwijssectoren en tussen onderzoekers, en regionale samenwerking met bedrijven en maatschappelijke partners. Hoewel er al vele goede voorbeelden van samenwerkingsverbanden bestaan, kent ons hoger onderwijs ook nog een aantal barrières en belemmeringen, zoals een te grote concurrentieprikkel in de bekostiging.
- De snelle opkomst van nieuwe technologieën, zoals artificiële intelligentie, big data, *virtual* en *augmented reality*, bieden veel kansen voor hogescholen en universiteiten om de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek te verbeteren. Ook illustreert dit de urgentie om in het kader van het groeivermogen van Nederland te investeren in kennis. Wel is de vraag of het hoger onderwijs er in slaagt voldoende snel in te spelen op deze snelle technologische veranderingen. De AWTI signaleert in een recent advies dat het hoger onderwijs onvoldoende is ingesteld op flexibiliteit in leren en daardoor te weinig voorbereid is op toekomstige leervragen (AWTI, 2019).
- Het huidige binaire stelsel draagt bij aan een ruim en gevarieerd aanbod dat aansluit bij verschillende kwaliteiten en behoeften van studenten en de behoefte van de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd wijst de OESO in de benchmark (2019) op de kansen die een meer flexibel binair stelsel biedt om de verschillende ambities op nationaal niveau rondom onderwijs en onderzoek te realiseren.

Vier ambities

Volgend uit de beschreven trends, de analyse van de sterktes en zwaktes van ons hoger onderwijs en onderzoek en alle gesprekken die ik de afgelopen maanden in het hoger onderwijsveld heb gevoerd met verschillende stakeholders, kom ik tot een opgave voor de komende vier jaar, die ik in de Strategische agenda zal uitwerken. De komende jaren wil ik werken aan hoger onderwijs dat breed toegankelijk is, studentsucces faciliteert en beter in staat is snel in te spelen op de behoeften van de samenleving en de arbeidsmarkt, in samenwerking, niet in concurrentie.

Hieronder wordt deze opgave in vier ambities kort uitgewerkt.

A. Toegankelijk hoger onderwijs, waarin studentsucces centraal staat

De toegankelijkheid van het hoger onderwijs moet voor alle groepen op orde zijn en de overgang van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsopleiding naar het hoger onderwijs moet voor niemand een

barrière vormen. Ik wil selectie in het bacheloronderwijs zoveel mogelijk beperken en dat instellingen tevens terughoudend zijn met het stellen van selectie-eisen bij de toelating tot de master. Dit met oog op het belang van brede toegankelijkheid van het hoger onderwijs en het feit dat selectie aantoonbaar negatieve effecten kan hebben op bepaalde groepen studenten (eerstegeneratiestudenten en studenten met een migratieachtergrond). Daarbij heb ik wel oog voor het feit dat selectie in de master een andere betekenis heeft dan die in de bachelor. Ik vind het van groot belang om mij ook voor deze groep studenten in te zetten. Matching en studiebegeleiding moeten zo zijn ingericht dat elke student een eerlijke kans krijgt om op de juiste studieplek terecht te komen en de opleiding met succes kan afronden. Dit betekent in sommige gevallen ook het begeleiden van de student naar een opleiding die beter past.

De centrale ambitie is dat iedere student die dit kan en wil het hoger onderwijs kan instromen, en zijn/haar opleiding met succes kan afronden. Ik vind studierendement daarbij niet de belangrijkste graadmeter; het gaat om studentsucces. Iedere student heeft iets anders nodig om succesvol te zijn en niet iedere student start vanuit dezelfde positie. Studentsucces betekent niet alleen binnen een redelijke termijn kunnen afstuderen, maar ook ruimte voor persoonlijke ontwikkeling, met aandacht voor studentenwelzijn en het kunnen nemen van regie op het eigen leren. En hoewel het mij niet om het «rendement» gaat, vind ik het wel zorgwekkend dat switch en uitval onder bepaalde groepen in het hoger onderwijs veel hoger zijn dan het gemiddelde. Op het terugdringen van deze verschillen zal ik in de strategische agenda ingaan.

Ik wil onder deze ambitie ten slotte ook aandacht vestigen op de verdere ontwikkeling van het binaire stelsel. Flexibilisering op het grensvlak van hbo- en wo-opleidingen is in deze ontwikkeling een belangrijke mogelijkheid. Binariteit blijft wat mij betreft een kracht van het Nederlandse hoger onderwijsstelsel. Ik kan mij voorstellen dat het soms tijd kost voor een student om erachter te komen of hij of zij in het wo, of juist in het hbo optimaal op zijn plek is. Ik wil faciliteren dat studenten meer nog dan nu het geval is, een bewuste keuze kunnen maken voor het hbo of het wo, door meer in te zetten op de mogelijkheden voor flexibiliteit tussen hbo en wo aan het begin van de studie. De instroomeisen blijven daarbij wat mij betreft onveranderd.

B. Ruimte voor hoger onderwijs dat voldoende flexibel is om op de behoeften van de student in te spelen

Mijn ambitie is dat hogescholen en universiteiten onderwijs verzorgen dat past bij de wensen en behoeften van studenten én werkenden. Ik zie het als de maatschappelijke opdracht van het bekostigde hoger onderwijs om ook in hoger onderwijs voor werkenden te voorzien. Ik wil de ruimte expliciteren die er (in de wet- en regelgeving) is voor instellingen om het onderwijsaanbod flexibel te organiseren en waar nodig die ruimte vergroten. Leven lang ontwikkelen verdient hierbij in het bijzonder aandacht, omdat werkenden bij uitstek specifieke wensen en behoeften hebben bij het leren. Iedere werkende brengt een eigen, unieke set aan kennis en vaardigheden mee, en het hoger onderwijs moet daar een aanvulling op zijn. Zo zijn de effecten en opbrengsten van het leren optimaal en daar is niet alleen het individu maar ook onze samenleving bij gebaat. Hierbij is het noodzakelijk dat we de kansen benutten die digitalisering biedt om het onderwijs te verbeteren en flexibeler te maken. Er is een samenhangend pakket van maatregelen nodig om een doorbraak in het leven lang ontwikkelen te realiseren.

C. Hoger onderwijs dat flexibel inspeelt op de snel veranderende behoeften van de samenleving en arbeidsmarkt

De behoeften op de arbeidsmarkt en de samenleving veranderen steeds sneller. De ambitie is dat het hoger onderwijs nog beter in staat is om daar snel en adequaat op in te spelen. Enerzijds door beter aan te sluiten op de kwantitatieve behoeften van de samenleving en arbeidsmarkt. Anderzijds in kwalitatieve zin, door studenten de relevante kennis en vaardigheden mee te geven en voldoende ruimte en waardering voor extracurriculaire activiteiten en stages. Vakspecifieke kennis en vaardigheden blijven de basis, maar ook investeren in *non-routinevaardigheden*, zoals probleemoplossend vermogen, ethische en sociale vaardigheden en digitale vaardigheden, is van belang als voorbereiding op de arbeidsmarkt en samenleving van de toekomst. Belangrijk is dat instellingen dit gezamenlijk en in dialoog met de relevante partijen uit het werkveld en de samenleving doen.

D. Internationaal gepositioneerd én regionaal verankerd

Het hoger onderwijs en onderzoek speelt een sleutelrol in de Nederlandse ambitie om een competitieve kenniseconomie te zijn en te blijven. Een stevige internationale positionering van het Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek is nodig om in een veranderend landschap internationaal in positie te blijven. Samenwerking binnen Nederland, maar ook binnen Europa is daarbij noodzakelijk.

Ik erken en omarm de internationale dimensie van hoger onderwijs en onderzoek. Tegelijkertijd zet ik daar waar de neveneffecten van internationalisering de kwaliteit of toegankelijkheid van ons onderwijs bedreigen, stappen om dit te beheersen. Zo heb ik in de beleidsreactie op het interdepartementale beleidsonderzoek internationalisering aangegeven maatregelen te nemen zoals het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands bij alle studenten, dus ook internationale studenten.

Naast internationaal gepositioneerd, moeten onderzoekers en docenten op universiteiten en hogescholen ook middenin de maatschappij staan. Ik zie dat hogescholen en universiteiten steeds meer een sleutelrol spelen in regionale, op innovatie gerichte clusters van bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke partners. Die ontwikkeling wil ik ondersteunen en waar nodig versnellen of uitbreiden. Het bestendigen en uitbouwen van het praktijkgericht onderzoek op hogescholen past in deze ambitie.

Deze inzet sluit nauw aan bij mijn ambities voor het wetenschapsbeleid zoals ik die heb geformuleerd in mijn wetenschapsbrief «Nieuwsgierig en betrokken – de waarde van wetenschap» van 28 januari 2019.² Daarin schets ik langs welke lijnen ik door het wetenschapsbeleid inspeel op hierboven genoemde trends als internationalisering en technologische ontwikkeling. Ook in de wetenschapsbrief benadruk ik het belang van samenwerking op nationaal en internationaal niveau en verbondenheid met de samenleving. Wetenschappers, met een diversiteit aan achtergronden, die middenin de maatschappij staan en samenwerken met maatschappelijke partijen en bedrijfsleven leveren een grote bijdrage aan de zoektocht naar antwoorden op de vragen waar de samenleving voor staat. Dit vraagt dat we blijven investeren in wetenschap, onder anderen in kwalitatief hoogwaardige wetenschappelijke infrastructuur en optimaal gebruik maken van het wetenschappelijk talent, ook om onze interna-

² Kamernummer 29 338-186, 2018–2019.

tionale positie te behouden. Die positie is goed, maar niet vanzelfsprekend.

Ik beseft dat er veel van het hoger onderwijs en onderzoek wordt verwacht: veel studenten opleiden, onderwijs van hoge kwaliteit bieden, internationaal concurrerend blijven op onderwijs- en onderzoeksterrein en relevant zijn voor Nederland en de regio.

Bij de invulling van al deze verwachtingen staan docenten en onderzoekers centraal. De hoge werkdruk die vele docenten, net als in andere onderwijssectoren, en onderzoekers voelen vind ik zorgwekkend en vormt een complex probleem. In de Wetenschapsbrief is aangekondigd dat VSNU, NWO en KNAW met een plan komen om de druk op het systeem en de mensen te verlichten. Dit plan verwacht ik binnenkort. In de Strategische agenda zal ik hier nader op ingaan. Daarnaast zal volgend jaar het onderzoek naar de toereikendheid van het macrobudget beschikbaar komen.

Belangrijke voorwaarde om bovengenoemde ambities te realiseren is het vooropstellen van samenwerking in het Nederlandse hoger onderwijs. In de Strategische agenda bekijk ik wat dit betekent voor de relatie tussen overheid en instellingen.

Proces en vervolg

Ik zal de komende maanden gebruiken om de ambities verder in te vullen met concrete maatregelen. Hierbij benut ik de input van studenten, docenten, hogescholen, universiteiten en stakeholders zoals de LSVb, ISO, VSNU, Vereniging Hogescholen, NRTO en VNO/NCW MKB-NL. De integrale strategische agenda zal ik u in december 2019 toesturen, zodat wij in het voorjaar van 2020 het debat hierover kunnen aangaan.

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