



3 april 2025

Uitgave van de Leido Academy, het thema-netwerk voor LevenLang Leren

Beleidsbrief OCW voor vervolgonderwijs, onderzoek en wetenschap Een aantal stukken daaruit...

1 Inleiding

Mogelijk heeft u de Beleidsbrief van OCW d.d. 14 maart jl. al helemaal uitgeplozen. Voor degenen die daar nog niet aan zijn toegekomen, hebben we hier een aantal interessante passages opgenomen. Deze hebben vooral betrekking op het hbo, maar ook het mbo en het wo komen aan de orde. Uiteraard is het een discussiestuk voor de Tweede Kamer, met als consequentie dat zaken van dit beleid de prullenbak ingaan of dat diverse onderwerpen een andere vormgeving krijgen. Maar het is toch een stuk waarin belangrijke lijnen worden uitgezet en die ook zeker zullen worden gevolgd. We behandelen de stukken zo dat ze in de kaders worden opgenomen, om vervolgens door ons van commentaar en aanvullingen te worden voorzien, eerst puntsgewijs en daarna 'verhalend'.

2 Beleidsbrief (delen uit de...)

In deze brief kunt u lezen hoe ik mij in deze kabinetsperiode inzet voor een toekomstbestendig stelsel van onderwijs en wetenschap. Die inzet is nodig, want er verandert veel voor het vervolgonderwijs (mbo, hbo en wo), onderzoek en wetenschap.

- Dubbel doel: toekomstbestendigheid...
- Maar tevens veel veranderingen...
- Dus moet eerst alles tot rust komen om een stabiele aanpak voor die toekomst te hebben.

Ten eerste leidt de demografische ontwikkeling van vergrijzing en een lager geboortecijfer naar verwachting de komende 25 jaar tot dalende studentenaantallen. Na decennia van ononderbroken stijging van studentenaantallen neemt het aantal studenten af. Het totaal aantal mbo-studenten is afgenomen van de piek van 508.000 studenten in 2020 tot 469.000 in 2023. De verwachting is dat dit aantal tot 2027 min of meer stabiel blijft om daarna verder te dalen tot 455.000 in 2030 en tot 431.000 in 2040. In het hbo is ook de daling ingezet, van de piek van 491.000 studenten in 2021 naar 410.000 in 2030. De daling zet ook in het hbo door ná 2030. In de ramingen stijgen de studentenaantallen in het wo nog licht tot 2030. De ramingen voor deze sector zijn echter met meer onzekerheid omgeven, vanwege de ontwikkelingen rondom de instroom van internationale studenten. In de praktijk echter lopen de aantallen nu al op veel plekken terug. Verschillen tussen regio's zijn groot, maar in steeds meer regio's is sprake van dalende studentenaantallen.

- Ramingen worden gebruikt, maar nu blijken die al niet meer overal te kloppen... de daling zet sneller dan verwacht in bij het wo
- Geraamde dalingen in 2020 tot 2030 voor studentenaantallen:
MBO: minus 10%
HBO: minus 16%
- Na 2030 blijven de aantallen in het mbo en hbo dalen.

Bezuinigingen

Dit kabinet bezuinigt op onderwijs en wetenschap, maar investeert extra in bestaanszekerheid, veiligheid en defensie. Er zijn scherpe keuzes gemaakt om de overheidsfinanciën nu en in de toekomst gezond te houden. Ik ben mij ervan bewust dat deze keuzes pijnlijke gevolgen hebben. Ik wil de bezuinigingsopgave op een zorgvuldige en verstandige manier invullen, met oog voor de studenten, docenten en onderzoekers. Uw Kamer heeft tijdens de begrotingsbehandeling een

aantal bezuinigingen op onderwijs en wetenschap verlicht of teruggedraaid. Ook wil ik benadrukken dat het kabinet een stevig pakket aan maatregelen behoudt voor het vervolgonderwijs, de wetenschap en innovatie dat ik in deze brief uitwerk.

- Er wordt sowieso bezuinigd, mede omdat er voor andere zaken meer geld nodig is.
- Bepaalde zaken ontspringen de dans omdat de TK heeft ingegrepen, maar er komt ondanks alles een stevig pakket aan maatregelen op het hbo en wo af.

In de beleidsreactie op de toekomstverkenning voor het vervolgonderwijs en onderzoek zijn vijf prioritaire thema's aangewezen: kansen voor studenten, arbeidsmarkt, regio, gelijkwaardig vervolgonderwijs en wetenschap voor de maatschappij van morgen en overmorgen. Ik wil hierop voortbouwen, maar daarvoor is het nodig dat naast het maken van strategische keuzes ook ieders rol en verantwoordelijkheid in het stelsel helder is. Het is van groot belang dat de instellingen via autonomie, zelfregie en goede samenwerking niet alleen het instellingsbelang, maar ook het gezamenlijke publieke belang behartigen en dat de sturingswijze vanuit de overheid hier duidelijker op is gericht. De gezamenlijke opgave om tot een weerbaar en wendbaar stelsel te komen, vraagt een lange adem en zal zich ook uitstreken naar volgende kabinetten. Enerzijds omdat grootschalige wijzigingen in het stelsel tijd kosten; anderzijds omdat de financiële kaders deze kabinetsperiode beperkt zijn.

- Er moet meer worden samengewerkt met elkaar. Nieuwe plannen moeten altijd binnen het daarvoor bestaande netwerk (de landelijke organisatie, de regio...) worden besproken, anders wordt er geen toestemming gegeven.
- Het kabinet stuurt dus op de wijze waarop 'het veld' een en ander aanpakt, ook wel met zelfregie bij instellingen maar ook als geheel (zie hieronder).

Ik wil naar een andere verhouding tussen overheid en de kennissector waarbij de overheid stuurt op strategische keuzes via stelselinstrumenten. Dat betekent dat de overheid zich minder bemoeit met besluiten die op het niveau van het instellingsbestuur liggen, maar ook dat instellingsbesturen zich gezamenlijk meer inzetten voor het belang van de sector en de maatschappij. Daarbij staat zelfregie voorop, met oog voor de uitwerking van hun besluiten voor het gehele stelsel en minder voor de eigen instelling. Indien zelfregie niet toereikend is, ga ik per opgave en per sector instrumenten zoals bekostiging en wet- en regelgeving inzetten om de juiste impulsen te geven om de gewenste maatschappelijke en economische uitkomsten te realiseren. De instrumenten worden zo ingericht dat samenwerking in plaats van concurrentie wordt bevorderd.

Simpel gezegd betekent dit dat de overheid taken afstoot, en instellingen meer autonoom wil laten zijn. Pas als er zaken verkeerd gaan, wordt er 'ingegrepen' met impulsen via de wet- en regelgeving. Daarbij wordt scherp gekeken naar de samenwerking, regionaal en landelijk. Anders gezegd, unieke acties van een instelling zonder gezamenlijke onderbouwing zijn niet meer toegestaan.

Het sluit eigenlijk aan bij de conclusie die een vertegenwoordiging van de OECD zo'n tien jaren geleden trok na een bezoek aan ons land op basis van allerlei gesprekken en deskresearch: De Nederlandse instellingen in het hoger onderwijs zijn allemaal best goed bezig, maar wel allemaal op hun eigen wijze. Het gevolg is dat ze op landelijk niveau elkaar niet versterken maar veel eerder in de weg zitten. Kortom, het was een oproep aan de overheid om meer daarop te gaan sturen en zie, die aanpak duikt nu op, mogelijkerwijs. Zie maar wat de volgende passage met zich meebrengt.

Voor het huidige bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap ga ik ervan uit, net als bij de Werkagenda mbo dat instellingen zich blijven inspannen voor de afgesproken doelen. Ik streef daarbij naar een vermindering van de administratieve lasten en het beleggen van verantwoordelijkheden waar ze primair thuishoren. Dat betekent ook dat ik verwacht dat instellingen hun verantwoordelijkheid blijven nemen voor thema's als werkdruk, wetenschappelijke integriteit, diversiteit/inclusie en sociale veiligheid.

De komende jaren bouw ik de ad hoc stimulerende rol van de overheid hierin stapsgewijs af en neem ik goed werkgeverschap in al zijn aspecten als uitgangspunt in mijn gesprekken met de sector. Met het mbo, hbo en wo wil ik afspraken maken over welke administratieve lasten we verder kunnen verminderen. Ik beschouw in dit kader de toevoeging van de kwaliteitsmiddelen in het hbo en wo aan de vaste voet, de afbouw van tijdelijke subsidies in het mbo en de invulling van de € 40

miljoen van het amendement Bontenbal, waar ik later in deze brief op terugkom, als goede eerste stappen om administratieve lasten te gaan beperken. In mijn overleggen met de sector zal ik hier nader invulling aan gaan geven.

De thema's die hier worden genoemd, moeten dus door de instellingen worden 'aangepakt', met een zelf geformuleerd beleid. De overheid wil minder ad hoc gaan doen (zeg maar: experimenteren) en zorgen voor lagere administratieve lasten voor de instellingen. Dus een en ander kan simpel worden geregeld rond een thema, zonder steeds maar weer verantwoording aan de overheid of andere organen behoeven af te leggen. Maar het lijkt er dus ook hierbij wel op dat er sprake van samenwerking rond allerlei thema's moet zijn, opdat op landelijk niveau het maximale uit een thema wordt gehaald – zoals in de volgende passages verder wordt toegelicht.

Om die druk tegen te gaan is samenwerking nodig, maar in de huidige bekostigingssystematiek zitten onvoldoende prikkels die onderwijsinstellingen aanzetten tot samenwerking. De huidige prikkels kunnen samenwerking over instellingsgrenzen heen en gezamenlijke keuzes over een opleidingsaanbod en onderzoek in de weg staan.

Om een kwalitatief goed, toegankelijk en doelmatig opleidingsaanbod te waarborgen, zijn strategische keuzes van zowel instellingen als overheid nodig. Daarnaast wordt verkend op welke manier de vraagstukken in bepaalde regio's kunnen worden geadresseerd, omdat de krimp verschillend uitpakt voor instellingen, voor regio's en per sector. Daarom ga ik aan de slag met een aanpak voor het mbo, hbo en wo, gericht op het enerzijds bieden van meer stabiliteit en anderzijds het stimuleren van meer samenwerking en zelfregie. Daarbij beperk ik de sturende rol van de overheid tot stelselinstrumenten (zoals wetgeving en bekostiging) en doe ik dit niet via tijdelijke programma's en projecten. Deze keuze in zichzelf leidt al tot meer stabiliteit en voorspelbaarheid. Ik zal de impact daarvan bezien, en wil ook verkennen of er meer nodig en mogelijk is rond stabilisering van de bekostiging, binnen de budgettaire kaders op de OCW-begroting.

Om dit te waarborgen is het belangrijk dat instellingen gezamenlijk regulier kritisch reflecteren op hoe het onderwijs aansluit op de behoeften van de (regionale) arbeidsmarkt, maatschappij en wetenschap, in dialoog met hun maatschappelijke partners. Waar nodig sturen zij hier gezamenlijk op bij, van opleidingsniveau tot aan landelijk niveau.

Hierover zijn in het Bestuursakkoord Hoger onderwijs en wetenschap zowel met de hogescholen als de universiteiten afspraken gemaakt. Zowel hogescholen als universiteiten geven hier vanuit zelfregie op de verschillende niveaus invulling aan. Denk onder andere aan de sectorale verkenningen, de sectorale adviescolleges in het hbo en sectorplannen in het hbo en het wo, de recent goedgekeurde clusteraanvragen voor masters in het hbo, de gezamenlijke inspanningen ter versterking van het talenonderwijs in het wo en de vele vormen van samenwerkingen tussen instellingen met het bedrijfsleven binnen regio's.

Dat is dus helder, als het gaat om de samenwerking tussen de instellingen. Zal de rol van de VH en ook van de UNL daarom groter worden? Zal er met inzet van deze onderwijskoepels meer moeten gebeuren in werkgroepen en andere groepen om dit allemaal voor elkaar te krijgen?

Even terzijde: Voordat in Engeland het hoger onderwijs (grotendeels) werd geprivatiseerd, was het daar de onderwijskoepel die het overheidsbudget onder de leden mocht verdelen. Er werd daaraan elk jaar een aantal doelstellingen gekoppeld en men mocht zelf gaan uitzoeken hoe, wat, met welk budget, enzovoort. Zover zal het hier wel niet komen...

Maar er komt nog veel op de onderwijskoepels af, gelet op de nadruk op de samenwerking, een vorm waarbij de instellingen wel autonoom zijn en blijven, maar de afstemming vervolgens weer betekent dat er regionaal en landelijk compromissen dienen te worden gesloten. Zie maar:

Aanvullend neem ik daarom maatregelen om de samenwerking op opleidingsaanbod duurzaam te borgen. Hiertoe verken ik of ik een wettelijke grondslag in de WHW kan creëren voor gezamenlijke verantwoordelijkheid op het gebied van opleidingsaanbod. Voorts wil ik samen met de hbo- en wo-sector een inhoudelijk beleidskader ontwikkelen voor een macrodoelmatig onderwijsaanbod. Enerzijds met het oog op het beschermen van cruciale (kleine of unieke) opleidingen voor de Nederlandse maatschappij en binding met de regio, en anderzijds voor het verzilveren van kansen voor economie en maatschappij door het onderwijsaanbod hierop beter te laten aansluiten. Hierbij wil ik

het verschil in oriëntatie van beroepsgericht en wetenschappelijk onderwijs beter tot uitdrukking laten komen. Hiermee voldoe ik aan de motie Martens-America.

Uiteraard moet in deze beleidsbrief ook het een en ander over de macrodoelmatigheid worden gezegd, in een klein land als Nederland, maar toch met grote verschillen tussen de regio's die we kennen. Het komt ook weer neer op het met elkaar als instellingen bezien hoe de opleidingen (Ad, Bachelor, Master) het beste, het meest effectief en zo efficiënt mogelijk kunnen worden verdeeld – en in samenhang met elkaar kunnen worden aangeboden.

Binair systeem behouden en benadrukken

Let nog even op het laatste stukje van deze passage. Dat komt neer op het actief behouden van het binaire systeem, met het hbo en wo. Het is zelfs zo dat de VH en UNL met elkaar om tafel moeten gaan zitten 'om elkaar niet in de wielen te rijden'. Dus geen halve beroepsgerichte wo-opleidingen en ook geen hbo-opleidingen die tegen het wetenschappelijk onderwijs 'aanschuren'.

Daarnaast wil ik samen met de hbo- en wo-sector kijken naar manieren om via de bekostiging instellingen de ruimte te geven om tot verdergaande samenwerking te komen op een macrodoelmatig onderwijsaanbod, dat passend is bij de regionale functie die zij vervullen.

Dit is een interessante maar wel cryptische zin. Zou dit betekenen dat als men als hbo en wo in een regio samenwerkt, dus het aanbod zo goed mogelijk en doelmatig verdeelt en daarbij 'alles uit de kast trekt om regionale ontwikkelingen te steunen... dat er dan een doelgerichte financiering komt om dat alles mogelijk te maken? Misschien wordt ook wel bedoeld dat het hbo en wo, zonder het binaire systeem aan te passen, samen activiteiten gaan plannen en verzorgen – en bijvoorbeeld van elkaars voorzieningen gebruik gaan maken. We gaan het merken.

Dan het een en ander over het Levenlang Ontwikkelen. Lees de volgende passage maar gewoon door en ga na wat dit kan gaan betekenen voor het beleid van de overheid...

Mede daarom continueren de staatssecretaris van OCW en ik de onderwijsagenda LLO27 als belangrijk onderdeel van de LLO-agenda van dit kabinet. Onderdeel daarvan is de lopende verkenning over of het mogelijk en wenselijk is dat het mbo, hbo en wo een bredere en duidelijkere wettelijke opdracht krijgen voor LLO gericht op bij- en omscholing. Zodat publieke opleiders meer kunnen bijdragen aan LLO in aanvulling op de meerwaarde en kwaliteit van private opleiders. Hierin gaat ook specifieke aandacht uit naar een mogelijke opdracht voor basisvaardig heden in het mbo.

De onderwijsagenda moet er daarnaast aan bijdragen dat het mbo, hbo en wo beter kunnen inspelen op de vraag van de arbeidsmarkt met flexibel aanbod dat aansluit op de behoeften van werkenden en werkzoekenden. Om investeringen in LLO in de toekomst effectiever te kunnen benutten verkent dit kabinet verder wat er nodig is om een publieke-private infrastructuur te realiseren voor een persoonlijke leer- en ontwikkelrekening.

Daarnaast verkennen we hoe de samenwerking tussen bedrijfsvakscholen en het publieke en private onderwijs (regionaal) versterkt kan worden om publiek-private samenwerkingen rondom LLO te stimuleren. Dat doen we via het NGF-programma de LLO Katalysator en het Nationaal Versterkingsplan van Microchip-talent, waarin ook een stevig LLO-component zit.

De volgende passage geven we zonder verdere kanttekeningen. Hetgeen naar voren wordt gebracht heeft op diverse punten een forse overlap met wat al eerder is gesteld. Wel weer aardig dat de Ad wordt genoemd...

Ik wil stimuleren dat zeker in het mbo en hbo, maar ook in het wo, sectoroverstijgend én met werkgevers beter wordt samengewerkt en afgestemd over het opleidingsaanbod in relatie tot maatschappelijke en wetenschappelijke behoeften. De onderwijsinstellingen in het mbo, hbo en wo zetten hierin al mooie stappen. Het hbo werkt bijvoorbeeld al met de verbreding van hun opleidingsportfolio met associate degrees en masteropleidingen aan een betere aansluiting op de behoeften van de arbeidsmarkt. Het betreft opleidingen waar het aantal studenten toeneemt. Waar nodig moet herziening van de bekostigingssystematiek bijdragen aan deze beweging van meer samenwerking en minder concurrentie. Studenten behouden uiteraard de ruimte om te kiezen voor een opleiding die past bij hun talenten en interesses, maar wel binnen een opleidingsaanbod met duurzaam perspectief om bij te dragen aan de maatschappij en dat aansluit op de vaardigheden die nodig zijn op

de arbeidsmarkt van morgen. We kunnen leerlingen en studenten via loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) en voorlichting beter voorbereiden op loopbaankeuzes en LLO. Dit sluit ook aan op de brief 'Uitwerking plannen arbeidsmarktkrapte en brede arbeidsmarktagenda' van SZW. Ook is het noodzakelijk dat instellingen prioriteit blijven geven aan het tegengaan van studieuitval en het bevorderen van studie- en studentsucces, zoals beschreven in het IBO Doelmatig hoger onderwijs. Dit voorjaar zend ik uw Kamer een brief over toegankelijkheid en doorstroom voor hbo en wo.

Ook de volgende passage kan worden gelezen zonder verder commentaar. Samenwerking als het gaat om de macrodoelmatigheid 'is troef' bij de overheid.

Aanpak arbeidsmarktkrapte in hbo en wo

De regelgeving rond de macrodoelmatigheid in hbo en wo is gericht op het toetsen van de arbeidsmarktbehoefte van een nieuwe opleiding. Die regelgeving is echter niet gericht op de aansluiting van het gehele aanbod op de behoefte van arbeidsmarkt en samenleving. In het hbo en wo leg ik daarom deze kabinetsperiode de focus in mijn aanpak op het eerder geschetste, gewijzigde beleid op het gebied van macrodoelmatigheid van het onderwijsaanbod. Deze houdt in dat onderwijsinstellingen gezamenlijk verantwoordelijk worden voor een macrodoelmatig aanbod en daarbij hoort ook het gezamenlijk inspelen op én het verzilveren van kansen voor economie en maatschappij. In de sectorplannen wordt er al op die manier samengewerkt. Het is cruciaal dat onderwijsinstellingen gezamenlijk het onderwijsaanbod regionaal en nationaal beschouwen, en niet primair individueel. Naar aanleiding van de afspraken in het Bestuursakkoord Hoger Onderwijs en Wetenschap zijn zij hier reeds mee gestart. Aanvullend daarop zet ik in op het formuleren van een beleidsinhoudelijk kader voor een macrodoelmatig onderwijsaanbod, waarmee ik instellingen handvatten bied. Om het voorgaande te realiseren verken ik een wijziging van de WHW om een wettelijke grondslag voor gezamenlijke verantwoordelijkheid op het gebied van opleidingsaanbod te creëren.

Wel valt op dat weer heel nadrukkelijk wordt gesteld dat het onderwijs zowel regionaal als landelijk collectief moet worden benaderd als het gaat om de macrodoelmatigheid – en dit niet in de primaire setting mag worden gezien. Dat zal voor veel instellingen wel even slikken zijn, als autonome instelling in een dynamisch geheel zoals het hoger onderwijs is. En dat die verplichte samenwerking en afstemming mogelijk ook wettelijk zal worden vastgelegd, is mede een duidelijke verrassing...

Professional Doctorate en praktijkgericht onderzoek hbo

Ik blijf investeren in praktijkgericht onderzoek op hogescholen, ik introduceer een vaste voet in de bekostiging en wil het professional doctorate wettelijk verankeren*. Ik zie de hogescholen als een knooppunt op het gebied van transdisciplinair onderzoek, waarbij praktijkkennis en expertise van maatschappelijke partners en bedrijven bij het hele onderzoekstraject worden betrokken.

* (voetnoot) in een PD doorlopen een traject met aandacht voor ontwikkeling als onderzoeker, professional, innovator en veranderaar. Een PD is gelijkwaardig aan een PhD van de universiteiten.

Deze minister gaat dus voortvarend aan het werk met de Professional Doctorate, hoewel het experiment nog loopt tot 2029. Er is een duidelijk verschil met de PhD, maar we vinden ze wel allebei op niveau 8 van het NLQF – tenminste, als de wetgever dat gaat regelen.

Tot slot een soort samenvatting, gegeven in de beleidsbrief

In deze brief schets ik hoe ik in deze tijden van dalende studentenaantallen, de keuze voor bezuinigingen en regionale verschillen, het fundament van ons stelsel wil behouden en tegelijkertijd vanuit vervolgonderwijs, onderzoek en wetenschap meer wil bijdragen aan de samenleving. Daarbij wil ik realistisch zijn. Ik wil toe naar een stelsel met meer nadruk op gezamenlijkheid en minder op concurrentie, meer op bijdragen aan de samenleving en minder op maximale zelfontplooiing en opwaartse druk. De manier waarop de overheid omgaat met de sector moet stabiel, voorspelbaarder en minder ad hoc worden. Minder op details en verantwoording, meer op gemeenschappelijke doelen die goed zijn voor de sector en voor de maatschappij. Ik wil daarom samen met de sector toewerken naar meer focus door in te zetten op de hierboven beschreven strategische keuzes.