

Vergaderjaar 2021–2022

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 951

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2022

Inleiding

De uitdagingen waar we voor staan in onderzoek, onderwijs en maatschappij zijn groot en met elkaar verbonden. We hebben dan ook een gezond en duurzaam stelsel voor hoger onderwijs en wetenschap nodig. Onderwijs en wetenschap voorzien onze maatschappij van hoogstaand talent en baanbrekende nieuwe kennis. Het is de voedingsbodem voor maatschappelijke oplossingen en brede, inclusieve welvaart. In deze hoofdlijnenbrief deel ik mijn analyse van de uitdagingen voor het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek en geef ik u inzicht in de hoofdlijnen van de uitwerking van het Coalitieakkoord. Uw reacties neem ik bij de uitwerking graag mee. Vervolgens presenteer ik u in juni 2022 mijn beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap, waarin ik mijn beleidsvoornemens concreet uit zal werken. Over het mbo informeer ik u later separaat. Over de herinvoering van de basisbeurs heb ik u recent geïnformeerd.

Analyse

Door het Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) wordt een forse, noodzakelijke investering in hoger onderwijs, wetenschap en innovatie gerealiseerd. Belangrijk in de onderbouwing van deze investering is onder andere het rapport van PwC Strategy& (PwC), uitgevoerd naar aanleiding van een motie van uw Kamer, over de Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo en wo&o.¹ PwC benadrukt onder andere het tekort aan middelen om de ambities op het gebied van voortijdig schoolverlaten (mbo) en praktijkgericht onderzoek

¹ PwC (2021), Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo en wo&o.

(hogescholen) te bereiken. Voor het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek constateert PwC dat het huidige macrobudget zelfs niet toereikend is voor de huidige onderwijs- en onderzoeksactiviteiten.

Het aantal studenten in het hoger onderwijs is sterk gegroeid en docenten en onderzoekers werken hard om de kwaliteit van onderwijs en onderzoek hoog te houden. Deze groei in het hoger onderwijs is in principe positief, net als de toewijding van docenten en onderzoekers om de kwaliteit hoog te houden; het voldoet aan de grote vraag naar hoog opgeleide werknemers, zorgt voor wetenschappelijke doorbraken en draagt bij aan een kennisintensieve samenleving. Maar er zijn serieuze keerzijdes voor studenten, docenten en onderzoekers, met name als het gaat om de studiedruk, werkdruk en aanvraagdruk, in het bijzonder aan universiteiten.² Dit heeft onder andere te maken met de toename van het aantal docenten, die ook onderzoek doen, terwijl de hoeveelheid beschikbare onderzoeksmiddelen stabiel blijft.

Te vaak geven onderzoekers hun wetenschappelijke carrière op, vanwege de hoge werkdruk, grote onzekerheid en een te beperkt aantal carrièrepaden. Beurzen die beschikbaar zijn voor onderzoekers via NWO en Horizon Europe zijn onmisbaar, maar onderzoekers zijn er te afhankelijk van geworden. Dat brengt het onderzoek soms terug tot losse projecten («projectificering van onderzoek»), terwijl veel onderzoek om een meer continue, meerjarige aanpak vraagt. De financieringswijze brengt zo de continuïteit en daarmee de kwaliteit van onderzoek in gevaar. Ook de achtergebleven investeringen in onderzoeksinfrastructuur (faciliteiten) belemmeren de kwaliteit van onderzoek.³

Bij de investering in onderzoek is aandacht nodig voor de balans tussen strategisch/thematisch en ongebonden onderzoek, zodat ook ongebonden onderzoek wordt versterkt, om de kans op wetenschappelijke doorbraken te vergroten.⁴ Ongebonden onderzoek kan leiden tot de groeigebieden van de toekomst, in wetenschap, maatschappij en verdienvermogen. Tegelijkertijd zijn er bij strategisch/thematisch onderzoek mogelijkheden om intensiever samen te werken en onderling scherpere keuzes te maken voor specifieke wetenschappelijke thema's en maatschappelijke uitdagingen.

In het onderwijs en onderzoek is verder aandacht nodig voor sociale veiligheid. Er zijn teveel incidenten of zelfs patronen terwijl ieder incident er één te veel is.⁵ Een veilige en inclusieve leer- en werkomgeving waarin iedereen zich vrij kan uiten en ontplooiën zorgt voor hoogstaande kwaliteit van hoger onderwijs en onderzoek en voor het aantrekken en behouden van talent.⁶

Ook het beschikbaar stellen van kennis vraagt om een impuls, op het gebied van open science en open education. Dit is van belang voor Nederland om de toegang en het gebruik van bestaande en nieuwe kennis optimaal te benutten, terwijl veiligheid bewaakt blijft.

² Zie Kamerstuk 31 288, nr. 929 met daarbij de voortgangsrapportage verlagen systeemdruk door NWO en VSNU en het Inspectierapport SZW over werkdruk bij universiteiten.

³ Roadmap Grootchalige Wetenschappelijke Infrastructuur (2021); Evaluatieonderzoek organisaties voor toegepast onderzoek (2021).

⁴ KNAW (2019), Evenwicht in het wetenschapssysteem. De verhouding tussen ongebonden en strategisch onderzoek.

⁵ Zie Kamerstuk 31 288, nr. 929 met daarbij de voortgangsrapportage verlagen systeemdruk door NWO en VSNU en het Inspectierapport SZW over werkdruk bij universiteiten.

⁶ OCW (2020), Nationaal actieplan voor meer diversiteit en inclusie in onderwijs en onderzoek. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/09/01/nieuw-nationaal-actieplan-voor-diversiteit-en-inclusie>

Verder constateer ik dat onze maatschappelijke opgaven veelomvattend zijn en daarom vragen om versterking van het beroepsonderwijs aan zowel mbo als hbo. Dit is nodig om doorstroom te verbeteren en uitval te verminderen, zodat voldoende goed opgeleid personeel beschikbaar is om onze regionale en (inter)nationale uitdagingen aan te gaan. Binnen opleidingen en bij studenten komt geleidelijk meer aandacht voor interdisciplinaire vraagstukken, soms op basis van concrete cases uit de regio, soms in internationale samenwerkingsverbanden. Meer in het algemeen vragen maatschappelijke opgaven om internationale samenwerking, onder andere in Horizon Europe, het Europese Kaderprogramma voor Onderzoek en Innovatie (2021 t/m 2027).

Bovendien worden kennisinstellingen in toenemende mate geconfronteerd met uiteenlopende dreigingen vanuit statelijke actoren. De achtergrond is deels geopolitiek. Deze statelijke dreigingen zetten onze academische kernwaarden onder druk en vormen een aantasting van de nationale veiligheid. Kennisveiligheid vergt daarom een robuuste aanpak, waarbij de academische kernwaarden zoals academische vrijheid en wetenschappelijke integriteit steeds het uitgangspunt vormen en proportionaliteit leidend is («open waar mogelijk, beschermen waar nodig»).

Corona heeft bovenstaande uitdagingen, met name de werkdruk onder studenten, docenten en onderzoekers, nog zichtbaarder gemaakt. Het vorige kabinet heeft de effecten van de coronacrisis op studenten, docenten en onderzoekers deels kunnen pareren met het Nationaal Programma Onderwijs. In mijn brief over herinvoering van de basisbeurs reflecteer ik op de zorgen van de huidige generatie jongeren en benoem ik hoe de coronacrisis van invloed is (geweest) op studenten. In vervolg op de strategische agenda Houdbaar voor de toekomst blijft het van belang om de toegankelijkheid en het studentsucces voor alle studenten te vergroten. Dit vraagt om blijvende aandacht voor de samenwerking tussen mbo, hbo en wo. In de coronacrisis hebben we gezien dat onderwijsinnovatie er ook toe kan leiden dat nieuwe vormen van onderwijs juist beter aansluiten bij de behoefte van bepaalde studenten. Het is daarom van belang dat we leren van de lessen uit de coronacrisis.

Ambitie

De kabinetsambitie voor hoger onderwijs en wetenschap is een antwoord op de hierboven beschreven uitdagingen waarbij we de lat hoog leggen en het vizier richten op zowel de korte als lange termijn. Doel is een sterk en duurzaam stelsel van hoger onderwijs en wetenschap waarmee Nederland in de volle breedte van onderwijs en onderzoek hoge kwaliteit biedt en waarbij kennisinstellingen en regio's hun onderscheidende sterktes maximaal benutten. Hierdoor kan Nederland zich op een groot aantal thema's internationaal onderscheiden en kan de maatschappelijke impact van ons stelsel van hoger onderwijs en wetenschap en de publieke erkenning daarvan groeien, ten behoeve van brede welvaart in Nederland. Dit vergt allereerst versterking van het fundament, om op basis daarvan talent de ruimte te kunnen geven.

Overwegingen

De opgaven die met de reeks vervolgopleidingen en onderzoek en het fonds voor Onderzoek en Wetenschap moeten worden aangepakt, zijn met elkaar verbonden en vergen daarom een samenhangende set aan instrumenten. De opgaven van de structurele reeks, zoals beschreven in het Coalitieakkoord, zijn: het verlagen van de werkdruk, het investeren in ongebonden onderzoek en ontwikkeling, het verbeteren van studenten-

welzijn, het stimuleren van arbeidsmarkt relevante beroepsopleidingen en schakelprogramma's, een betere balans tussen eerste en tweede geldstroom, het versterken van de techniekhavo en kleinschalig vakonderwijs en het garanderen van een dekkend en passend aanbod van kleine studies. De opgaven voor het fonds voor onderzoek en wetenschap zijn: het inhalen van achtergebleven investeringen in onderzoek, verdere versterking van de onderzoeksinfrastructuur, versterken van de kwaliteit van hoger onderwijs en wetenschap, verlagen van de werkdruk en ruimte voor ongebonden onderzoek.

Bij het vormgeven van de instrumenten en het bepalen van de investeringen is een aantal overwegingen van belang. Een eerste overweging is het voorrang geven aan investeringen die een aangetoond financieel tekort aanpakken. Op dit punt is vooral het rapport van PwC relevant.

Een tweede overweging is het investeren in de volledige keten van hoger onderwijs, (ungebonden) fundamenteel onderzoek, toegepast en praktijkgericht onderzoek en kennisbenutting, met tegelijk investeringen in onderzoeksinfrastructuur/faciliteiten, internationale samenwerking, en randvoorwaarden zoals erkennen en waarderen, sociale veiligheid, open science/education en kennisveiligheid. Het geheel is meer dan de som der delen. Op dit punt is vooral het advies van de Kenniscoalitie van belang.⁷ Door bij de vormgeving van instrumenten de samenhang in het stelsel te erkennen, neemt de doeltreffendheid van instrumenten toe. Zo neemt het rendement van een investering in onderzoeksfaciliteiten toe wanneer tegelijkertijd wordt geïnvesteerd in onderzoekers. Bepaalde investeringen in het stelsel kunnen ook of vooral worden gedaan uit andere fondsen, waaronder het Nationaal Groeifonds, en departementen zullen hierbij samenwerken. Bij elkaar opgeteld, brengen deze investeringen Nederland dichterbij de opgave in het Coalitieakkoord om 3% van het BNP te investeren in onderzoek en ontwikkeling (de Lissabon-doelstelling).

Een derde overweging bij de keuze en vormgeving van instrumenten is om instellingen in staat te stellen om strategische keuzes in onderwijs en onderzoek te maken. Instellingen kunnen zich zo sterker richten op specifieke thema's. Dit vergt samenwerking en taakverdeling tussen instellingen en zorgt ervoor dat kennisinstellingen en regio's hun sterktes maximaal benutten. Ik heb het vertrouwen dat de hoger onderwijsinstellingen met een passend instrumentarium de verantwoordelijkheid nemen om in goede samenwerking met elkaar deze keuzes te maken.

Andere overwegingen bij de nadere invulling van instrumenten zijn een gezonde mate van concurrentie om te zorgen dat de middelen voor onderzoek en onderzoeksinfrastructuur terecht komen bij de meest geschikte mensen, teams en organisaties; gebruik maken van instrumenten die bekend zijn en zich in de praktijk hebben bewezen; het benutten van Europese samenwerkingen en waar mogelijk de inzet van niet-financiële instrumenten (waaronder bestuurlijke afspraken).

Bij het maken van verantwoordingsafspraken behorend bij de instrumenten is de afweging om een passende balans tussen vertrouwen en rekenschap te kiezen. Om doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet te blijven bewaken is helderheid nodig over de verantwoordingseisen. Dit betekent zo eenduidig mogelijke eisen, met een proportionele administratieve last. Dit vergt een integrale kijk op het samenstel van maatregelen, zodat ook in de keuze daarvan wordt bijgedragen aan een gezond en duurzaam stelsel.

⁷ Kenniscoalitie (2020). Investeringsagenda voor onderzoek en innovatie 2021–2030. De Kenniscoalitie bestaat uit UNL, VH, NFU, KNAW, NWO, TO2, VNO-NCW en MKB-Nederland.

Het realiseren van de ambitie kan alleen in intensieve samenwerking met de kennisinstellingen. Daarom wil ik in bestuurlijke afspraken met de sector vastleggen hoe wij de genoemde ambitie gaan realiseren en op welke wijze we de komende jaren vaststellen of we op koers liggen.

Eerste richting voor nadere uitwerking van ambities en aanpak

Een gezond en duurzaam fundament

Het Coalitieakkoord bevat de opgave om de basis te versterken, onder andere door te investeren in het verlagen van werkdruk, de ruimte voor ongebonden onderzoek en de kwaliteit van hoger onderwijs en onderzoek. Hierbij zijn meerdere instrumenten denkbaar, waaronder sectorplannen. In de huidige ronde van sectorplannen wordt effectief ingespeeld op de knelpunten en behoeften in de sectoren bèta en techniek en sociale en geesteswetenschappen, niet alleen ten aanzien van onderzoek, maar ook van de samenhang tussen onderwijs en onderzoek en waar nodig de onderwijscapaciteit. Door samenwerking en rolverdeling tussen instellingen (en regio's) dragen sectorplannen, zo blijkt uit ervaring, bij aan profilering en aan de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Graag verken ik de potentie van nieuwe sectorplannen. Omdat het Coalitieakkoord het belang van kleine studies en Nederlandse Taal & Cultuur benoemt, wil ik afwegen of een sectorplan ook in deze gevallen kan bijdragen aan een dekkend en passend aanbod. In navolging van het KNAW-advies, overweeg ik om met rolling grants (onderzoeksbudgetten voor onderzoekers) te zorgen voor persoonlijk werkkapitaal voor onderzoekers. Zij zijn op deze wijze minder tijd kwijt aan omvangrijke aanvragen en hebben meer tijd voor het verrichten van onderzoek en het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs. Doel is het brengen van meer rust, ruimte en continuïteit in het wetenschapssysteem.

Daarnaast verken ik, in navolging van het Coalitieakkoord, gerichte investeringen in de doorstroom in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, een integrale aanpak van studentenwelzijn en betere aansluiting op de arbeidsmarkt. Eerdere investeringen in onderwijskwaliteit, vanuit besparingen door het leenstelsel, blijven overeind. Ook ga ik met de sector verder in gesprek over de verhouding tussen vaste en variabele voet. Dit is nodig om tegemoet te komen aan de uitdagingen die ik in mijn analyse schets en om derhalve ook in de toekomst kwaliteit te kunnen blijven bieden, om niet achterop te raken bij omringende landen, om talent te kunnen blijven opleiden, aantrekken en behouden en om ons welzijn, onze welvaart en ons toekomstig verdienvermogen te versterken.

Ook overweeg ik een investering in de kwaliteit, samenwerking en continuïteit van praktijkgericht onderzoek, mede op basis van de bevindingen in het PwC-rapport. In praktijkgericht onderzoek werken docenten/onderzoekers en (vaak) studenten aan hogescholen samen met bedrijven en publieke en maatschappelijke organisaties. Een investering in praktijkgericht onderzoek leidt hiermee tot kennis en maatschappelijke effecten en versterkt de kwaliteit van het onderwijs.

Ruimte voor talent

Bovenstaande opties om te investeren in het fundament zijn ook bedoeld om de ruimte voor talent te vergroten. Investeringen in hoger onderwijs en investeringen in onderzoek, bijvoorbeeld via sectorplannen en rolling grants, vormen een voorwaarde om het talent weer ruimte te geven en om integraal met het onderzoek ook het onderwijs te versterken. Tegelijk wil ik samen met de sector blijven inzetten op het (anders) erkennen en waarderen van talent, waardoor er naast erkenning voor onderzoek, en

criteria zoals publicaties en citaties, meer ruimte komt voor andere aspecten van carrièrepaden. Zo kan de nadruk ook liggen op onderwijs of bijvoorbeeld samenwerking met bedrijven en andere maatschappelijke organisaties en wetenschapscommunicatie.

Het Coalitieakkoord benadrukt het belang van ongebonden onderzoek. Daarom verken ik manieren om met een financiële impuls de slagingskans in de open competitie te verhogen. Omdat onderzoekers ook onderwijs verzorgen is een impuls voor het doen van onderzoek tevens een indirecte investering in de kwaliteit van onderwijs. Hierbij is blijvende aandacht voor de positie van promovendi en postdocs van groot belang en ook beoog ik voldoende ruimte te creëren voor ongebonden onderzoek. Daarnaast verken ik de mogelijkheid om in samenwerking met NWO vanuit het fonds een impuls te geven aan een beperkt aantal onderzoeksgebieden waarin Nederland tot de absolute wereldtop behoort of kan gaan behoren.

In samenhang met financiële impulsen onderzoek ik de mogelijkheid om met de sector afspraken te maken over een aantal niet-materiële waarden. Om een veilige en inclusieve leer- en werkomgeving te bewerkstelligen is een cultuurverandering noodzakelijk, waarbij integraal naar vraagstukken rondom veiligheid, inclusie en (seksueel) grensoverschrijdend gedrag wordt gekeken. Bij het borgen van veiligheid gaat het zowel om de cultuur binnen de kennisinstellingen als het, samen, voorkomen van bedreigingen vanuit de maatschappij aan het adres van onderzoekers. Hiertoe verken ik de mogelijkheid om de bestaande inzet in deze te integreren in een samenhangende actielijn voor meerjarige, duurzame bevordering van sociale veiligheid en waarborging van een inclusief academisch klimaat, met als uiteindelijke doelstelling het bevorderen van de kwaliteit van hoger onderwijs en onderzoek. Hierbij beoog ik ook te komen tot een integrale aanpak van studentenwelzijn en zoek ik daarbij samenwerking met mijn collega-bewindspersonen op de andere terreinen die jongeren raken.

Bijdragen aan de maatschappelijke uitdagingen van nu en de toekomst

Ik wil de doorstroom in het hoger beroepsonderwijs verbeteren en uitval en het wisselen van studie verminderen. Ik onderzoek of regionale samenwerking hiervoor een oplossing biedt, bijvoorbeeld als het gaat om de totstandkoming van gezamenlijke onderwijs- en examenprogramma's. Zo kan ook worden bijgedragen aan flexibiliteit in het opleiden van vakmensen voor een snel veranderende en innovatieve arbeidsmarkt. Dat biedt tevens mogelijkheden bij arbeidsmarktcraptes, die zich voordoet in tekortsectoren als zorg, techniek en onderwijs. Met een doorlopend beroepsgericht curriculum kan ook aan de snellere student tegemoet worden gekomen. In de samenwerking kan worden aangesloten bij regionale initiatieven voor Sterk Beroepsonderwijs en Sterk Techniekonderwijs. Daarnaast kan samenwerking helpen om een verdere verschraving van het beroepsgerichte aanbod in de regio, vanwege de afname van leerlingen/studenten in de komende periode, te voorkomen. Vanuit het maatschappelijk perspectief wil ik ook verkennen welke andere oplossingen mogelijk zijn voor krimpregio's. Dit neem ik mee bij verdere gesprekken over de vaste voet, bij uitwerking van sectorplannen en de relatie van hoger onderwijsinstellingen met de arbeidsmarkt.

Het Coalitieakkoord bevat de opgave om te investeren in onderzoeksinfrastructuur. Om bij te dragen aan verschillende vormen van samenwerking, regionaal en (inter)nationaal, overweeg ik een investering in onderzoeksfaciliteiten, zowel voor fundamenteel als toegepast onderzoek en met een internationale en/of regionale inbedding. Deze investering zou relevant

moeten zijn voor alle typen kennisinstellingen waaronder Rijkskennisinstellingen (RKI's) en Instellingen voor Toegepast Onderzoek (TO2). Ook verken ik de mogelijkheid om de deelname van Nederlandse publiek gefinancierde kennisinstellingen aan Horizon Europe te stimuleren, bijvoorbeeld met een matchingsregeling, zodat zij maximaal blijven profiteren van het extra beschikbare Europese onderzoeksbudget, zonder dat de matchingsdruk verder oploopt.

Om de beschikbaarheid van kennis te versterken en de maatschappelijke impact ervan te vergroten, beoog ik de transitie naar open science en open education te stimuleren. Ik wil er aan bijdragen dat open science en open education de norm wordt, zoals het Coalitieakkoord opdraagt, zonder de nationale veiligheid in het geding te brengen.

Voor het versterken van kennisveiligheid, overweeg ik een combinatie van maatregelen, gericht op het vergroten van het veiligheidsbewustzijn binnen kennisinstellingen, het versterken van de zelfregulering binnen de sector en het stellen van (wettelijke) kaders waar dat vanwege de risico's voor de nationale veiligheid noodzakelijk is.

Over de hoofdlijnen in deze brief ga ik graag met u in gesprek.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf