Verdiepende analyse bij Kamerbrief bekostiging en bekostigingsvarianten hoger onderwijs

Leeswijzer

In deze verdiepende analyse wordt eerst de sturingsfilosofie toegelicht die aan de bekostiging ten grondslag ligt (onderdeel 1). Omdat het model dat bij de bekostiging wordt gebruikt voor de verdeling voortkomt uit eerdere modellen, bepaalde thema's in discussies over de ho-bekostiging steeds terugkeren en de discussie over de ho-bekostiging zich niet beperkt tot Nederland, wordt de ho-bekostiging daarna in een historische en internationale context geplaatst (onderdelen 2, 3 en 4). Vervolgens wordt in deze analyse uiteen gezet hoe de huidige ho-bekostiging werkt (onderdeel 5). Daarna volgt een aantal varianten zoals capaciteits-, regio- en missiebekostiging als aanvulling op of alternatief voor de huidige ho-bekostiging (onderdeel 6) en aanpassingen die mogelijk zijn binnen de huidige bekostigingsmethodiek (onderdeel 7). Bij sommige varianten zal, gezien de raakvlakken, een relatie worden gelegd met de bekostiging van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo).[1] Omdat de hoogte van de ho-bekostiging wordt bepaald door de referentieraming die uitmondt in het macrobudget, wordt in onderdeel 8 een relatie gelegd tussen het macrobudget en de bekostiging. Onderdeel 9 gaat ten slotte in op de vraag hoe de ho-bekostiging doorwerkt binnen instellingen.

1. Sturingsfilosofie en bekostiging vanuit de overheid

Zoals aangegeven in de Kamerbrief heeft het grootste deel van de huidige ho-bekostiging op dit moment een zogeheten lumpsum-karakter. Dit past bij de sturingsfilosofie dat de overheid terughoudend is als het gaat om directe sturing in het onderwijs en dat een relatief grote mate van autonomie van onderwijsinstellingen goed is voor het onderwijs, onderzoek en de kennisoverdracht aan de maatschappij.[2] Dientengevolge wordt het macrobudget zoveel mogelijk over de instellingen verdeeld via een algemene berekeningswijze, dat wil zeggen op basis van aantallen studenten, diploma's en promoties en een vast percentage. Naast middelen die volgens een algemene berekeningswijze worden verdeeld, zijn er bij het onderzoek specifieke toewijzingen waar voorwaarden aan verbonden kunnen worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om toewijzingen die voortvloeien uit het bestuursakkoord van 2022 zoals middelen voor starters- en stimuleringsbeurzen en sectorplannen.

Directe sturing door middel van bekostiging is dus op dit moment beperkt, behalve dat op onderdelen voorwaarden verbonden worden aan de bekostiging of dat er signaalwerking uit kan gaan van de manier waarop het bekostigingsmodel is ingericht. In de Toekomstverkenning worden verschillende scenario's geschetst waarbij er sprake is van meer sturing door de overheid via de bekostiging. Een voorbeeld hiervan is missiebekostiging waarbij, net als bij de prestatieafspraken, aan een groter deel van de rijksbijdrage voor onderwijs en onderzoek voorwaarden verbonden worden. Er is ook een scenario denkbaar, bijvoorbeeld als de bekostiging verschuift naar studenten (vraagfinanciering) waarin, in ieder geval wat betreft onderwijs, van de bekostiging in het geheel geen sturende werking vanuit de overheid meer uitgaat. Een belangrijke vraag bij de verandering van de inrichting van de bekostiging is daarom in hoeverre aanpassingen zich verhouden tot de huidige sturingsfilosofie of, als er bijvoorbeeld met het oog op maatschappelijke uitdagingen behoefte is aan meer sturing vanuit de overheid, hoe dit zich verhoudt tot de inrichting van de bekostiging. In dat geval is ook de vraag of de bekostiging het juiste instrument is voor sturing en dit zich verhoudt tot andere sturingsinstrumenten als wetgeving en bestuurlijke afspraken.

[1] Het afgelopen jaar is er een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd naar de toekomstbestendigheid van het mbo (*Samen gericht opleiden voor wendbare vakmensen*, aangeboden aan de Tweede Kamer op 15 november 2023 (bijlage bij Kamerstukken II 2023/24 31 524, nr. 590)). In het IBO worden, evenals in de Toekomstverkenning, enkele voorstellen gedaan die zien op de bekostiging van het mbo. Het mbo staat voor andersoortige uitdagingen dan het hbo en wo, er zijn daarbij ook andere afwegingen in de financiering te maken.

[2] Zie de nota Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit (HOAK), te raadplegen via: https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19851986/0000119855/1/pdf/SGD_19851986_0006096.pdf.

2. Ho-bekostiging tot 2010[3]

Wetenschappelijk onderwijs (wo)

De bekostiging heeft niet altijd een lumpsum-karakter gehad en het model zoals we dat nu kennen is ontstaan uit andere modellen. Het gebruik van verdeelmodellen door het ministerie van OCW als basis voor de ho-bekostiging is begonnen rond 1960 als vervanging van bekostiging op basis van declaraties. De reden hiervoor is dat bekostiging op basis van declaraties administratief niet meer houdbaar was in het licht van het sterk gestegen aantal studenten toentertijd. Sinds die tijd zijn er zeven modellen geweest waarvan de laatste genoemd is naar de bachelor-masterstructuur (BaMa).[4]

In de modellen is een geleidelijke verschuiving zichtbaar als het gaat om bestedingsvrijheid. Bij de eerste modellen werd nog een (normatieve) relatie gelegd tussen taken en middelen. Bij latere modellen werd dit, geïnspireerd door sturingsuitgangspunten zoals beschreven in de HOAK-nota (HOAK: Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit), steeds meer losgelaten. In plaats van een relatie te leggen met achterliggende processen en kosten, kreeg de bekostiging steeds meer een lumpsum-karakter.

De achtereenvolgende bekostigingsmodellen verschilden van elkaar in verhoudingen tussen onderwijs en onderzoek en in parameters. In sommige modellen was het onderwijsdeel groter en in andere modellen juist weer het onderzoekdeel. In sommige modellen lag er meer nadruk op meebewegen met het aantal studenten en in andere juist weer op zoveel mogelijk vaste bekostiging. Ook zijn er modellen geweest waarbij prestaties zoals diploma's een relatief groot deel van de bekostiging uitmaakten, maar toen bleek dat dit aan kon zetten tot strategisch of zelfs onrechtmatig gedrag[5] werd de prestatiecomponent weer verkleind. Het huidige model, inclusief verhoudingen en tarieven, is daarmee langzaam ontstaan uit de vorige modellen waarbij wijzigingen in de context van het hoger onderwijs in meer of mindere mate hebben geleid tot wijzigingen in de manier waarop de bekostiging is ingericht. Het huidige model kent een onderwijs- en een onderzoekdeel en een opsplitsing in vast en variabel. In het variabele onderwijsdeel wordt gerekend met drie bekostigingsniveaus: laag (overige), hoog (natuur, techniek, landbouw) en top (medisch), met als onderlinge verhouding 1;1,5;3.

Hoger beroepsonderwijs (hbo)

Het hbo is pas in 1986 overgegaan van bekostiging op basis van declaraties naar modelbekostiging. Vanaf dat moment kwam er een lumpsum waarmee instellingen personele en materiële kosten konden dekken. Het model kende een vast deel in de vorm van een onderwijsopslag en een variabel deel dat uitging van een genormeerde onderwijsvraag. Genormeerde onderwijsvraag betekent dat niet wordt gerekend met het werkelijk aantal studenten, maar uitgegaan wordt van een berekend aantal studenten op basis van instroom, uitval en diploma's. Het model kende drie bekostigingsniveau: laag (overige), hoog (techniek, laboratorium) en top (kunsten), met als onderlinge verhouding 1;1,28;1,5.

---

[3] Gebaseerd op het CHEPS-rapport *Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek voor het Nederlandse hoger onderwijs,* bijlage bij Kamerstukken I 33 519, nr. M.

[4] Sinds die tijd zijn er zeven modellen geweest, respectievelijk ATOOM (Ambtelijk Technisch Overleg Over Middelenverdeling, 1960-1978), ITT (Intentionele Taakstelling en Toewijzing, 1978-1983), PGM/OLM (Plaatsen Geld Model/Overige Lasten Model (1983-1993), HOBEK (Hoger Onderwijs Bekostiging, 1993-1997), STABEK (Stabiele Bekostiging, 1997-2000), PBM (Prestatie Bekostiging Model, 2000-2003) en BaMa (Bachelor-Master, 2003-2010 en 2010-heden). Het BaMa-model is opgeknipt in twee perioden. In de jaren 2003-2010 lag de nadruk bij verdeling van middelen voor onderwijs op diploma's (naast eerstejaars inschrijvingen), daarna is de nadruk komen te liggen op nominaal bekostigde inschrijvingen (naast diploma's).

[5] Een voorbeeld hiervan is de zogenaamde diplomafraude. Diplomafraude betekent dat instellingen diploma's verstrekken aan studenten (vanuit een bekostigingsmotief) zonder dat deze studenten aan de vereisten voldoen. Zie bijvoorbeeld F van Berckel Smit, 2018, Corruptiedebat in het hoger onderwijs. De rol van New Public Management bij het diplomaschandaal op de Hogeschool In Holland, *Civis Mundi* 69(2), pp. 1-23, te raadplegen via: https://www.researchgate.net/publication/340778551.

In 2010 zijn vergelijkbare modellen ingevoerd voor de bekostiging van het wo en het hbo. Net als bij het wo zijn ook bij het hbo de verhoudingen tussen de bekostigingsniveaus uit het vorige model overgenomen, waarbij wel enkele verschuivingen hebben plaatsgevonden (het niveau 'top' was niet meer bedoeld voor opleidingen in de kunsten maar voor opleidingen in de gezondheidszorg). De verhoudingen zelf zijn sindsdien hetzelfde gebleven.

3. Ontwikkelingen in het denken over de ho-bekostiging na 2010

Het huidige (BaMa-)model voor de bekostiging wordt sinds 2003 gehanteerd, waarbij sinds 2010 voor wat het onderwijsdeel betreft de verdeling uitgaat van binnen de nominale duur bekostigde inschrijvingen. Sinds 2010 is het model voor ho-bekostiging zelf niet wezenlijk meer veranderd. Wel hebben verschillende commissies of organisaties gepleit voor wijzigingen die, al dan niet gedeeltelijk, zijn overgenomen binnen het model. Bekende voorbeelden zijn de commissie Toekomstbestendigheid Hoger Onderwijs Stelsel (commissie-Veerman, 2010), de werkgroep Profilering en Bekostiging (2011), de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (2012-2016), de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI, 2019), de commissie-Van Rijn (2019), PwC Strategy& (2021), Berenschot (2021) en het consortium dat de Toekomstverkenning heeft geschreven (2023). In deze paragraaf worden hun bevindingen en conclusies kort toegelicht.

Commissie-Veerman (2010)

In 2009 heeft het ministerie van OCW een commissie (commissie-Veerman) ingesteld om na te denken over de toekomstbestendigheid van het ho. De commissie concludeert in haar rapport *Differentiëren in drievoud*[6] dat de basiskwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs op orde is, maar ziet wel verbeterpunten als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs. Deze kwaliteit zou volgens de commissie verbeterd kunnen worden door een betere match tussen opleidingen en studenten, meer differentiatie tussen opleidingen, instellingen en het hbo en het wo in combinatie met duidelijker profielen en selectie bij universiteiten. De commissie benadrukt het belang van toegankelijk hoger onderwijs, maar ziet hierbij wel ruimte voor verschuiving van het wo naar het hbo (kleinere universiteiten die voor een groter deel bekostigd worden op basis van een missiegebonden budget). De commissie adviseert verder om de Lissabon-doelstelling dat 50% van de bevolking hoger opgeleid is te bereiken door de instroom van buitenlandse studenten te vergroten zodat deze doelstelling niet ten koste gaat van uitstroom vanuit het mbo naar de arbeidsmarkt. Ook adviseert de commissie om het opleidingsaanbod in het hbo uit te breiden met kortere opleidingen gericht op Leven Lang Ontwikkelen (LLO), het praktijkgericht onderzoek bij het hbo uit te breiden en de samenwerking tussen instellingen en tussen instellingen en het bedrijfsleven te verbeteren. Volgens de commissie is het krachtiger invullen van de stelselverantwoordelijkheid, meer regie voeren en duidelijker richting aangeven door de overheid een voorwaarde voor het realiseren van deze adviezen.

Werkgroep Profilering en Bekostiging (2011)

Een centraal thema in het advies van de commissie-Veerman is profilering. Opleidingen en instellingen zouden zich meer van elkaar moeten onderscheiden en een duidelijke missie moeten hebben. De bekostiging zou hier dan (deels) aan gekoppeld moeten worden. Deze lijn is in 2011 uitgewerkt in een werkgroep Profilering en Bekostiging die hierover een adviesrapport heeft uitgebracht.[7] Een van de adviezen van deze werkgroep is om sectorplannen te maken, onder andere met het oog op taakverdelingen en concentratie van bestaande of toekomstige infrastructuur. Een ander advies is om een deel van de bekostiging (10-15%) af te zonderen in een profielgebonden budget en dit budget te koppelen aan instellingsplannen. Competitie zou er dan toe moeten leiden dat de beste plannen in aanmerking komen voor (extra) middelen. De werkgroep ziet geen verbeterpotentieel als de bekostiging (deels) gebaseerd wordt op

[6] Commissie-Veerman, 2010, Differentiëren in drievoud. Advies van de Commissie Toekomstbestendigheid Hoger Onderwijs Stelsel, bijlage bij Kamerstukken II, 31 288, nr. 95.

[7] Werkgroep Profilering en Bekostiging (2011), Naar een meer geprofileerd hoger onderwijs en onderzoek. Een procesaanpak voor profilering en profielgebonden bekostiging, bijlage bij Kamerstukken II 31 288, nr. 194.

kwaliteitsindicatoren vanwege het ontbreken van goede indicatoren en ongewenste gedragseffecten. Ook ontraadt de werkgroep capaciteitsbekostiging omdat dit de toegankelijkheid te veel beperkt.

Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (2012-2016)

Het advies van de werkgroep Profilering en Bekostiging om te werken met een profielgebonden budget is in 2012 verder uitgewerkt door in de bekostiging een prestatiebudget toe te voegen. In dit deel van het budget is de bekostiging afhankelijk gemaakt van prestatieafspraken die tussen het ministerie van OCW[8] en instellingen zijn overeengekomen. Deze afspraken zijn overigens breder uitgewerkt dan afspraken gericht op profilering. Naast afspraken die zich richten op profilering zijn, in lijn met de adviezen van het rapport van de commissie-Veerman, afspraken gemaakt gericht op verbetering van studiesucces en kwaliteit en het versterken van de valorisatiefunctie. De werking van de prestatieafspraken is gedurende vier jaar gemonitord door een Reviewcommissie die in 2017 een evaluatierapport heeft opgesteld.[9] In dit rapport concludeert de Reviewcommissie dat de prestatieafspraken meer effect hebben dan meerjarenafspraken zoals die (voorheen) met de koepels werden gemaakt en dat instellingsbesturen over het algemeen positief zijn als het gaat om effecten van deze afspraken in de zin dat beleidsdoelen scherper worden geformuleerd en er minder vrijblijvendheid is als het gaat om realisatie van de afspraken. Tegelijk plaatst de Reviewcommissie kritische kanttekeningen, bijvoorbeeld als het gaat om de koppeling tussen de afspraak en het budget (budgetsanctie), het ontbreken van draagvlak en onvoldoende invloed op het te realiseren doel.

AWTI (2019)

Na het rapport van de Reviewcommissie heeft de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) in 2019 een advies uitgebracht met het oog op de toekomstbestendigheid van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek.[10] De AWTI wijst op de mismatch tussen het aanbod van afgestudeerden en de vraag vanuit de arbeidsmarkt. Volgens de AWTI komt dat mede door het ontbreken van een helder kader en regie en door prikkels in de bekostiging die zouden aanzetten tot groei, net als de commissie-Veerman concludeerde. Scherpe keuzes worden daardoor niet gemaakt. Volgens de AWTI bieden instellingen opleidingen aan die te weinig onderscheidend zijn om daarmee groei te realiseren. De AWTI adviseert om de maatschappelijke opdracht voor het stelsel en de instellingen te verduidelijken en om het toezicht op het stelsel aan te scherpen, bijvoorbeeld door te gaan werken met een zogenaamde 'governance cyclus' of door een specifiek orgaan in te stellen dat toezicht houdt op de mate waarin profielen van instellingen bijdragen aan stelseldoelen. De AWTI adviseert om instellingen met het oog op deze profilering mogelijkheden tot selectie te bieden waarbij de instellingen garanderen dat elke student een geschikte opleiding kan volgen en selectiemethoden worden getoetst op effectiviteit en eventueel onwenselijke effecten. Net als de commissie-Veerman adviseert de AWTI om een deel van de bekostiging te baseren op het realiseren van doelen en missies van strategische plannen van instellingen (missiebekostiging) en om de samenwerking te bevorderen en structurele (internationale) samenwerkingsverbanden aan te gaan.

Commissie-Van Rijn (2019)

Het ministerie van OCW heeft in 2019 een adviescommissie ingesteld om te adviseren over de bekostiging van het hoger onderwijs en onderzoek (de commissie-Van Rijn).[11] Deze commissie constateert, net als de commissie-Veerman, dat het Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek van hoge kwaliteit is, maar wijst tegelijk op signalen als het gaat om studie- en werkdruk die de

[8] In samenwerking met het ministerie van Economische Zaken.

[9] Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2017, Prestatieafspraken: het vervolgproces na 2016, bijlage bij Kamerstukken I 33 519, nr. M.

[10] AWTI, 2019, Het stelsel op scherp gezet. Naar toekomstbestendig hoger onderwijs en onderzoek, te raadplegen via: https://www.awti.nl/documenten/adviezen/2019/06/12/advies-het-stelsel-op-scherp-gezet.

[11] Commissie-Van Rijn, 2019, Wissels om. Naar een transparante en evenwichtige bekostiging, en meer samenwerking hoger onderwijs en onderzoek, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19 31 288, nr. 726.

kwaliteit van onderwijs en onderzoek onder druk kunnen zetten. Volgens de commissie hangt dit samen met de bekostiging omdat deze een prikkel zou bevatten tot concurrentie en groei ten koste van werkdruk, studentenwelzijn en samenwerking. Met het oog hierop pleit deze commissie voor meer stabiliteit in de bekostiging door het verhogen van het vaste deel ten koste van het variabele deel. Tevens adviseert deze commissie om meer middelen vrij te maken voor bèta/techniek en meer middelen vrij te maken voor externe switch van studenten. Ook pleit de commissie-Van Rijn voor meer samenwerking tussen technische en algemene universiteiten en tussen universiteiten en hogescholen en meer transparantie als het gaat om de relatie tussen bekostiging, kosten en kwaliteit van het onderwijs. Het toenmalige kabinet heeft dit advies overgenomen en uitgevoerd.[12]

PwC Strategy& (2021)

Verschillende commissies constateren dus dat de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs en onderzoek voldoende is. Toch geven ze tegelijk aan dat er uitdagingen zijn met, name als het gaat om houdbaarheid van het ho-stelsel en het inspelen op toekomstige veranderingen. De vraag naar de toereikendheid van het budget bleef bovendien nog onbeantwoord. PwC Strategy& (PwC) heeft hier in 2021 een onderzoeksrapport over gepubliceerd in opdracht van het ministerie van OCW.[13] Het rapport heeft deze vraag onderzocht voor de periode 2010 tot en met 2018 voor het mbo, hbo en wo.

Voor het mbo concludeerde PwC dat het macrobudget toereikend is voor de kosten maar niet toereikend voor het benutten van alle mogelijkheden voor het verminderen van voortijdig schoolverlaten. Voor het hbo concludeerde PwC dat de sector als geheel er overwegend financieel gezond voor staat. Het macrobudget stelt hogescholen in staat om de onderwijskosten te dekken. Tegelijkertijd concludeerde PwC dat de financiering van het praktijkgericht onderzoek achter gebleven is bij de uitgaven en bij de gestelde ambities. Hogescholen hebben daarom een deel van de onderwijsmiddelen voor praktijkgericht onderzoek gerealloceerd. Voor het wo concludeerde PwC dat het wo zeer toegankelijk is en het wo-onderwijs zeer goed aansluit op de arbeidsmarkt. Nederland voldoet bovendien aan de Lissabon-doelstelling dat 50% van de bevolking hoger opgeleid is en scoort daarmee internationaal gezien goed.[14] Ook op de onderzoeksopgave scoort Nederland internationaal gezien goed: veel universiteiten staan in de wereldwijde top 200. Hoewel universiteiten volgens PwC financieel gezond zijn, zijn er aanwijzingen dat het macrobudget voor het wo ontoereikend is. Volgens PwC komt dit omdat het onderwijsdeel van de bekostiging wel meegestegen is met een toename van het aantal studenten, maar het onderzoekdeel niet. Op basis van deze conclusies adviseerde PwC financiële impulsen te geven aan het mbo, hbo en het wo. Het kabinet heeft dit advies overgenomen door in het coalitieakkoord in brede zin te investeren in onderwijs en onderzoek.

Berenschot (2021)

Naast PwC heeft Berenschot in 2021 onderzoek naar de ho-bekostiging gedaan. Het onderzoek van Berenschot richtte zich op de optimale verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging in het hoger onderwijs.[15] De onderzoekers concluderen dat er geen eenduidig vast te stellen optimale verhouding vast-variabel in de onderwijsbekostiging van het hoger onderwijs is. Uit hun casusstudie naar andere landen (Denemarken, Italië en Vlaanderen) blijkt dat ook andere Europese landen een mix van vaste en variabele financiering als optimaal beschouwen en dat men ook in deze landen zoekende is naar de beste verhouding. Met variabele bekostiging wordt gezorgd voor flexibiliteit in de bekostiging zodat veranderingen in studentenaantallen vertaald worden in de hoogte van de rijksbijdrage. Variabele bekostiging bevat bovendien een prikkel op het leveren van kwaliteit, omdat bekostiging afhankelijk is van de keuzes die studenten maken. Vaste bekostiging zorgt voor stabiliteit en zekerheid die nodig is voor lange termijn investeringen en innovaties en

[12] De minister heeft deze adviezen overgenomen, zie Kamerstukken I 2018/19 31 288, nr. G.

[13] PwC Strategy&, 2021.

[14] In het rapport van PwC staat dat in Nederland in 2018 51% van de 30-34 jarigen hoger opgeleid is (p. 74). In 2022 is 56,4% van het aantal 25-34 jarigen in Nederland hoger opgeleid bij een Europees gemiddelde van 42,0% (Bron: Eurostat).

[15] Berenschot, 2021, Verkenning naar de optimale verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging in het hoger onderwijs, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21 31 288, nr. 903.

voor een basiskwaliteit in de bedrijfsvoering. De onderzoekers van Berenschot geven aan dat de verhouding vast-variabel niet als sturingsinstrument gebruikt zou moeten worden omdat er geen eenduidige prikkelwerking vanuit gaat gezien de grote verschillen tussen instellingen. De verhouding vast-variabel zou vooral als faciliterend instrument binnen de totale bekostiging moeten zorgen dat instellingen in staat worden gesteld de maatschappelijke opgaven uit te voeren.

Toekomstverkenning (2023)

Het meest recente rapport is de Toekomstverkenning die is opgesteld door een consortium van vijf onderzoeksbureaus.[16] In tegenstelling tot de vorige rapporten wordt in dit rapport niet een richting aangegeven maar worden drie verschillende stelselperspectieven voor de toekomst geschetst en daaraan gevolgen voor de bekostiging gekoppeld. Het eerste perspectief richt zich op werk en economische ontwikkeling. Het vervolgonderwijs staat in dit perspectief in het teken van betere aansluiting op de arbeidsmarkt. Om deze aansluiting te verbeteren moet de overheid een sturende rol krijgen als het gaat om de verdeling van studenten over opleidingen en de bekostiging gebaseerd worden op deze capaciteit (capaciteitsbekostiging). Voor onderzoek betekent dit een grotere sturing op economische impact van onderzoek. Het tweede perspectief richt zich op het oplossen van grote maatschappelijke vraagstukken, bijvoorbeeld rond klimaatverandering en energie. Gezien de complexiteit van deze vraagstukken zijn samenwerking en continue ontwikkeling (Leven Lang Ontwikkelen, LLO) in dit perspectief centrale thema's. In dit perspectief moet de bekostiging meer gericht worden op het faciliteren van samenwerking en het, onder regie van de overheid of een autoriteit, realiseren van maatschappelijke missies (dialoog-gestuurde of missiebekostiging) in het onderwijs en onderzoek. Dit betekent ook het verminderen of afschaffen van prikkels in de bekostiging die concurrentie bevorderen. In het derde perspectief staat de ontplooiing van individueel talent centraal. Dit perspectief gaat ervan uit dat studenten zelf keuzen kunnen maken en hun eigen onderwijs als het ware (deels commercieel en over de grenzen van mbo, hbo en wo) bij elkaar shoppen. Het onderwijsdeel van de bekostiging gaat dan niet meer naar instellingen maar naar de student in de vorm van leerrechten.

4. Ho-bekostiging in internationaal perspectief

De OECD[17] heeft in 2020 een internationaal vergelijkend onderzoek gedaan op het gebied van de financiering van het hoger onderwijs.[18] Uit dit onderzoek blijkt dat lumpsumfinanciering met bestedingsvrijheid voor de instellingen, net als in Nederland, in veel OECD-landen wordt toegepast. Vaak wordt dit aangevuld met financiering op projectbasis die in competitie wordt verworven door de instellingen. In Nederland loopt de competitieve geldstroom via de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk onderzoek (NWO), hetgeen wordt aangeduid met de tweede geldstroom.[19] In diverse OECD-landen vindt een deel van de financiering plaats op basis van prestatieafspraken. Het aandeel van de financiering dat verdeeld wordt op basis van prestatieafspraken varieert van 1% in Denemarken, 4% in Frankrijk, 7% in Letland en Nederland[20] tot 94-96% in Oostenrijk en 100% in Finland.

De bekostiging per instelling wordt in de meeste OECD-landen vastgesteld op basis van een formule. Daarnaast vindt de verdeling in sommige landen plaats op basis van historische trends of onderhandelingen tussen overheid en instellingen. Ten aanzien van de formule constateert de OECD dat er een grote diversiteit is in de parameters die gebruikt worden en het aandeel van het budget dat daarmee wordt verdeeld. Veel landen werken met inputparameters zoals het aantal ingeschreven studenten. Voordeel hiervan is dat het transparant is en dat toegekende middelen minstens gedeeltelijk aansluiten bij de kosten die instellingen maken. Nadeel is dat het instellingen

[16] KBA Nijmegen, Andersson Elffers Felix (AEF), het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), het Kohnstamm Instituut en ResearchNed, zie: https://toekomstvanonderwijsenwetenschap.nl/.

[17] Organisation for Economic Co-operation and Development.

[18] OECD, 2020, Resourcing Higher Education. Challenges, Choices and Consequences, te raadplegen via: https://www.oecd.org/education/resourcing-higher-education-735e1f44-en.htm.

[19] De eerste geldstroom is de bekostiging vanuit de overheid via de Rijkbijdrage. Contractonderwijs en -onderzoek wordt aangeduid met de derde geldstroom.

[20] De 7% in Nederland is gebaseerd op het experiment prestatiebekostiging 2012-2015.

kan prikkelen om meer te focussen op het aantal ingeschreven studenten dan op de kwaliteit van het onderwijs of onderzoek. Daarnaast wordt vaak met outputparameters gewerkt, zoals het aantal diploma's. Outcome parameters (zoals arbeidsmarktsucces) zijn minder gebruikelijk.

In Nederland wordt het budget verdeeld over de instellingen op basis van een combinatie van een formule (het verdeelmodel) en historische trends (die tot uitdrukking komen in de vaste voet). In het verdeelmodel zitten zowel input- (aantal ingeschreven studenten) als outputparameters (aantal bachelor, master en doctoraal diploma's en promoties). In de meeste OECD-landen wordt in de formule onderscheid gemaakt tussen verschillende disciplines omdat de kosten verschillen. Zo worden geneeskundige en technische opleidingen over het algemeen hoger bekostigd dan opleidingen in de sociale wetenschappen. Ook in Nederland is dit het geval.

5. Beschrijving van de huidige ho-bekostiging

Bij de huidige ho-bekostiging wordt het beschikbare macrobudget als rijksbijdrage over de instellingen verdeeld. In 2024 gaat het om een macrobudget van 11,3 miljard euro. Hiervan is 3,9 miljard euro bestemd voor het hbo, 6,8 miljard euro voor het wo inclusief het onderwijs en onderzoek dat in universitaire medische centra (UMC's) plaatsvindt en 0,6 miljard euro voor kwaliteitsbekostiging. Het hbo-budget wordt opgedeeld in een onderwijsdeel en onderzoekdeel.[21] Het wo-budget wordt opgedeeld in een onderwijsdeel, een onderzoekdeel en een deel dat bestemd is voor de werkplaatsfunctie van UMC's.[22] Het budget voor kwaliteitsbekostiging wordt verdeeld over het wo en het hbo. In het bestuursakkoord is afgesproken dat de huidige kwaliteitsbekostiging vanaf 2025 structureel wordt toegevoegd aan de lumpsum. Hiervoor is op 23 oktober 2023 een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer.[23]

De onderwijs- en onderzoekdelen worden vervolgens uitgesplitst in een variabel deel, een vast deel en een deel voor specifieke toewijzingen. In het variabele deel vindt verdeling over instellingen plaats op basis van parameters zoals het aantal inschrijvingen[24], graden en promoties. Zowel de omvang van dit deel als de verdeling over instellingen beweegt mee met het aantal studenten.[25] In het vaste deel of de vaste voet[26] vindt verdeling over de instellingen plaats op basis van een vast percentage. Dit deel beweegt niet mee met het aantal studenten. Het deel voor specifieke toewijzingen[27] is bedoeld voor specifieke budgetten voor instellingen en bijdragen die gekoppeld zijn aan afspraken, bijvoorbeeld uit het bestuursakkoord. Voorbeelden van bijdragen voortvloeiend uit het bestuursakkoord in het onderwijsdeel zijn bijdragen voor studentenwelzijn, cybersecurity, sociale veiligheid en vitalisering van hbo-opleidingen in krimpregio's. Bij het onderzoek gaat het bijvoorbeeld om bijdragen voor starters- en stimuleringsbeurzen en voor sectorplannen.

Figuur 1 geeft de onderverdeling van het budget voor het jaar 2024 weer.[28]

[21] Bij het hbo wordt het onderzoekdeel aangeduid met het deel voor ontwerp en ontwikkeling.

[22] Bedragen voor de werkplaatsfunctie van de UMC's gaan via universiteiten een op een door naar de UMC's.

[23] Kamerstukken II 2023/24 36 454, nr. 2.

[24] Een uitzondering is de Open Universiteit. Omdat bij de Open Universiteit een ingeschreven student niet gelijk staat aan een jaarinschrijving, is de grondslag inschrijving bij deze instelling vervangen door het aantal behaalde EC.

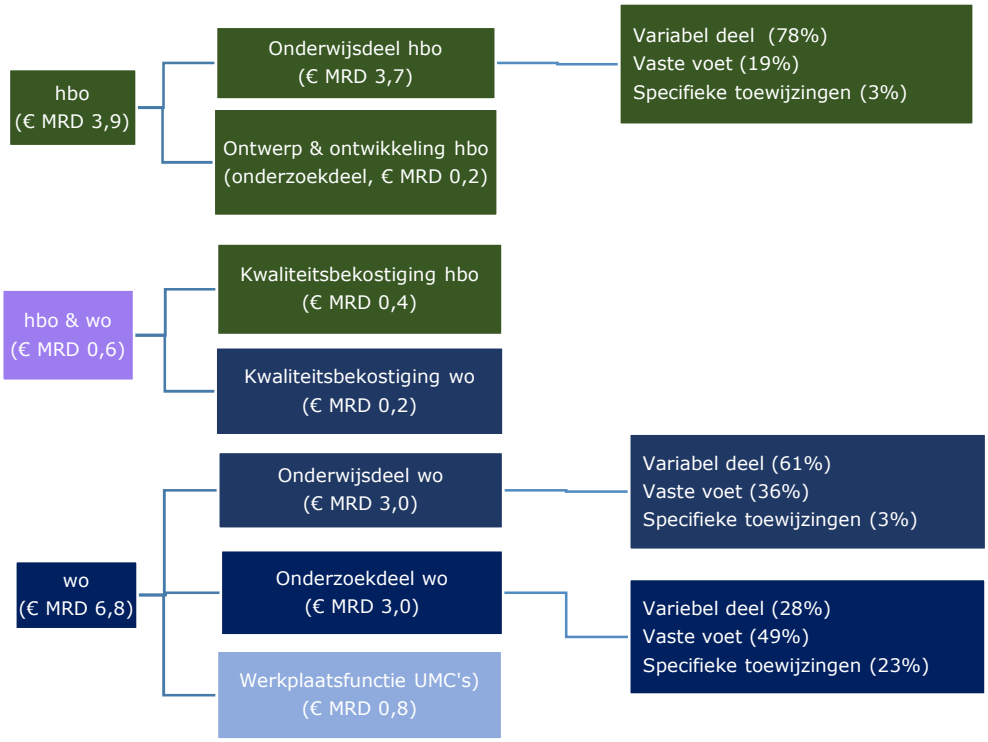
[25] Dit meebewegen wordt met een jaar vertraging verwerkt in het budget (de zogenaamde mbo-systematiek).

[26] Het vaste deel wordt aangeduid met de onderwijs-/onderzoekopslag in percentages.

[27] Het deel voor specifieke toewijzingen wordt aangeduid met onderwijs-/onderzoekopslag in bedragen.

[28] Bedragen volgens de zogenaamde 1e Rijksbijdragebrief, dat is de brief die gebaseerd is op de ontwerpbegroting voor 2024.

Figuur 1 Rijksbijdrage ho 2024 volgens de 1e brief (prijspeil 2023)

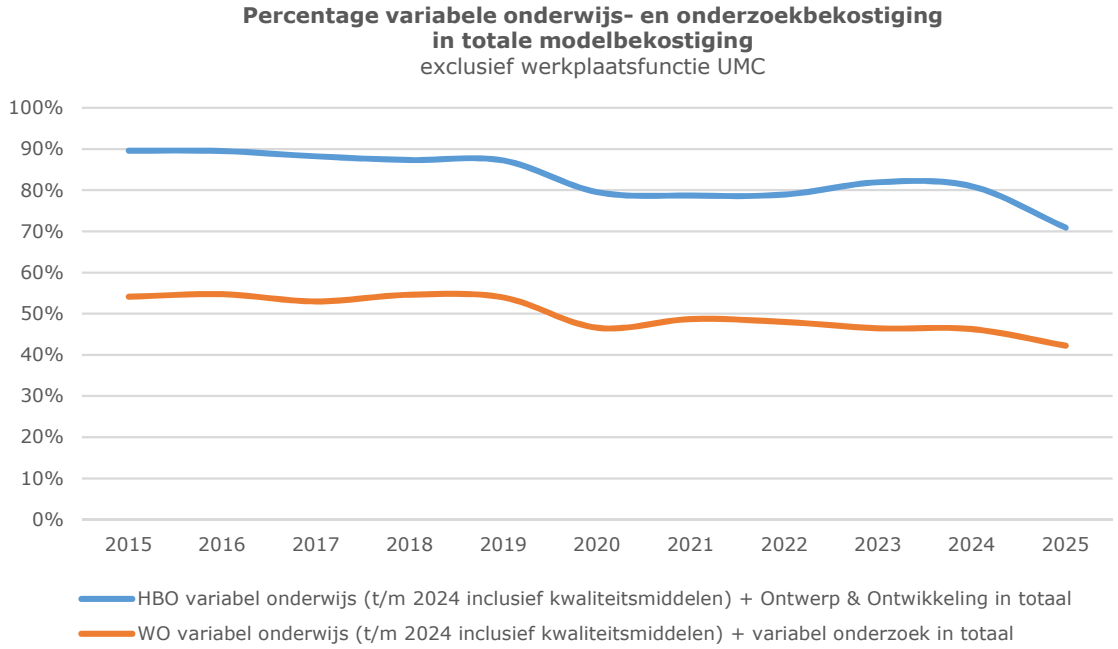


De tarieven en grondslagen voor het variabele deel worden in bijlage 1 nader toegelicht.

Hoewel het totale budget voor kwaliteitsmiddelen vast is (dat wil zeggen: niet meebeweegt met het aantal studenten), wordt dit budget over de instellingen verdeeld op basis van het variabele deel. Ook bij het onderzoekdeel beweegt het variabele deel van het budget niet mee met het aantal studenten, maar vindt de verdeling per instelling wel plaats op basis van het recente aantal graden en promoties/ontwerpcertificaten. Daarom worden deze delen als variabel beschouwd. Inclusief de kwaliteitsmiddelen komt het totale variabele deel van de bekostiging in 2024 bij het hbo uit op 76% en bij het wo op 46%.

Zoals eerder aangegeven in deze analyse is in het verleden in diverse rapporten (bijvoorbeeld van de AWTI en de commissie-Van Rijn) gereflecteerd op en geadviseerd over de mate waarin de bekostiging meebeweegt met het aantal studenten of het aandeel variabele bekostiging in het totaal van de bekostiging. In de verhouding vast-variabel zijn de afgelopen jaren verschuivingen doorgevoerd. Zo is in 2020 het advies van de commissie-Van Rijn opgevolgd om het aandeel variabel kleiner te maken ten gunste van de vaste voet en zal in 2025 de tot nu toe variabele kwaliteitsbekostiging vast worden geklikt op het niveau van 2024 waardoor het percentage variabel opnieuw kleiner wordt. Grafiek 1 illustreert de ontwikkeling van het deel variabele bekostiging in de totale bekostiging van het hbo en wo in de periode 2010 tot en met 2025.

Grafiek 1 Percentage variabele onderwijs- en onderzoekbekostiging 2015-2025



De cijfers die aan grafiek 1 ten grondslag liggen, staan in bijlage 2.

In de grafiek is te zien dat het hbo relatief gezien meer variabele bekostiging kent dan het wo. Dat komt doordat bij de invoering van het huidige bekostigingsmodel in 2010 het wo voor een grotere vaste voet heeft gepleit dan het hbo. Dit is destijds door OCW gehonoreerd en werkt nog steeds door in de huidige bekostiging. Het werken met een vaste voet is overigens iets wat vooral in de bekostiging van het hbo en wo wordt toegepast. In de bekostiging van het primair en voortgezet onderwijs is geen vaste voet opgenomen. Ook bij het mbo wordt de bekostiging volledig variabel verdeeld op basis van studentenaantallen en diploma's (niveau 2 t/m 4). Effecten van stijgingen of dalingen werken dan een op een door naar instellingen. Bij het mbo is hier bewust voor gekozen vanuit de verwachting dat het aantal mbo-studenten de komende jaren fors zal dalen, maar dat er in veel regio's nog samenwerkingspotentieel tussen instellingen is waardoor de gevolgen van krimp opgevangen kunnen worden.[29]

6. Varianten ho-bekostiging

Dit onderdeel van de verdiepende analyse gaat in op verschillende varianten die mogelijk zijn naast de huidige ho-bekostiging. Uit de Toekomstverkenning komt naar voren dat er een relatie is tussen de mate van sturing en bekostiging. In dit rapport worden twee stelselperspectieven geschetst waarbij sprake is van meer sturing dan nu het geval is. In het eerste stelselperspectief staat de arbeidsmarkt centraal. In dit perspectief vindt er meer sturing plaats als het gaat om welke opleidingen studenten kunnen volgen en binnen welke domeinen onderzoek wordt verricht. De bekostiging wordt in dit perspectief gekoppeld aan capaciteit. In het tweede stelselperspectief staan maatschappelijke vraagstukken centraal en vindt meer sturing dan nu plaats op basis van doelstellingen. De bekostiging wordt dan gekoppeld aan te realiseren missies of profilering. In de Toekomstverkenning wordt ook een stelselperspectief genoemd waarbij de behoefte van de student centraal staat. Aangegeven wordt dat sturing dan niet of nauwelijks plaatsvindt. De bekostiging verschuift in dit perspectief naar de student die zelf bepaalt waar het onderwijsbudget op in te zetten.

Dit onderdeel van de verdiepende analyse schetst van elk van deze bekostigingsvarianten, zoals gevraagd in de motie-Van der Woude/Peters, de voor- en nadelen ervan alsmede verwachte effecten op de uitvoering. Aan de in de motie genoemde varianten zijn de varianten

[29] Wanneer de krimp voor langere tijd doorzet en er maximaal voordeel is behaald uit samenwerking tussen instellingen zal worden bezien of een aanpassing van de bekostigingssystematiek – zoals de invoering van een vaste voet – in het mbo wenselijk is.

prestatiebekostiging, regiobekostiging en studiepuntenbekostiging toegevoegd omdat deze varianten regelmatig in discussies naar voren komen.

Capaciteitsbekostiging

Capaciteitsbekostiging kan worden gezien als een vorm van financiering van het hoger onderwijs waarbij het aantal publiek bekostigde studieplaatsen of diploma's wordt gereguleerd voor alle opleidingen. De gewenste omvang van de studentenpopulatie wordt vooraf, meestal voor een periode van meerdere jaren, bepaald per opleiding of opleidingsgebied, instelling, sector, regio of land.[30] Het bepalen van de capaciteit kan betrekking hebben op de instroom, het totaal aantal studieplaatsen en/of het totaal aantal afgestudeerden.[31] De bekostiging wordt aan deze capaciteit gekoppeld en voor een periode van meerdere jaren vastgesteld. Er zijn internationale voorbeelden van capaciteitsbekostiging in het hoger onderwijs, bijvoorbeeld in Scandinavische landen en Ierland. In Nederland is het vaststellen van de opleidingscapaciteit voor opleidingen zoals geneeskunde en tandheelkunde op basis van advies van het Capaciteitsorgaan voor (vervolg)opleidingen van professionals in de zorg[32] een voorbeeld van capaciteitsbekostiging, al gaat het dan meer om capaciteitssturing dan capaciteitsbekostiging. Doel van capaciteitsbekostiging is om in het hoger onderwijs de instroom meer te reguleren, de groei van opleidingen die niet bijdragen aan maatschappelijke doelen tegen te gaan en de aansluiting tussen aanbod van hoger opgeleiden en vraag vanuit de arbeidsmarkt te verbeteren.

<u>Voor- en nadelen en uitvoeringseffecten</u>
Deel 2 van de Toekomstverkenning noemt als voordelen van capaciteitsbekostiging (meer) financiële stabiliteit[33] en dat door sturing van studenten over opleidingen meer rekening kan worden gehouden met arbeidsmarktoverwegingen.[34] Een ander voordeel is dat de kwaliteit van het onderwijs niet onder druk komt te staan door onbeheerste fluctuatie van de instroom.[35] Keerzijde hiervan is dat de doelmatigheid van de bekostiging af kan nemen, omdat de bekostiging vooraf is afgesproken, maar het aantal studenten ook lager uit kan vallen. Als nadeel noemt het rapport dat capaciteitsbekostiging de keuzevrijheid van studenten verkleint[36] en mogelijkheden tot vernieuwing van het onderwijsaanbod belemmert. Eerdere rapporten (besproken in onderdeel 3) noemen ook als belangrijk bezwaar dat capaciteitsbekostiging ten koste gaat van de toegankelijkheid van het onderwijs en dat er door selectie kansenongelijkheid kan ontstaan. Aangezien er per opleiding een plafond komt op het aantal studenten, zal het vaker voorkomen dat studenten een opleiding naar keus niet kunnen volgen. Omdat Nederlandse studenten en studenten uit andere EU-lidstaten gelijk behandeld moeten worden, ontstaat de mogelijkheid dat Nederlandse studenten een opleiding niet kunnen volgen maar studenten uit een andere EU-lidstaat wel. Een nadeel is ook dat er discussie kan ontstaan over de adviezen van een capaciteitsorgaan en de

[30] H. de Boer, B. Jongbloed en J. Vossensteyn, 2011, Enkele gedachten over capaciteitsbekostiging in het hoger onderwijs, Enschede: Center for Higher Education Policy Studies, te raadplegen via: https://docplayer.nl/32556110-Enkele-gedachten-over-capaciteitsbekostiging-in-het-hoger-onderwijs.html. Zie ook deel 2 van de Toekomstverkenning.

[31] Bij capaciteitsbekostiging zijn veel keuzen mogelijk in de uitwerking. Ideeën over de vraag hoe capaciteitsbekostiging er in de praktijk uit zou moeten zien en welke keuzen daarbij worden gemaakt lopen op dit moment nog uiteen.

[32] Dit orgaan raamt de benodigde capaciteit aan professionals in de zorg en vertaalt dit naar een geadviseerde instroom per opleiding.

[33] Dit kan ook worden bereikt door in het huidige model middelen te verschuiven van de variabele naar de vaste voet.

[34] Waarbij aangetekend dat het tot nu toe lastig is gebleken om te sturen op basis van arbeidsmarktprognoses, veel opleidingen bieden een brede kennisbasis voor verschillende sectoren en capaciteitsproblemen niet per se samen hoeven te hangen met instroom (zie bijvoorbeeld: https://nos.nl/artikel/2487464-een-kwart-van-de-jonge-docenten-stopt-binnen-vijf-jaar-waarom). Een van de voorstellen van het IBO naar de toekomstbestendigheid van het mbo is om een verbetering van de match tussen vraag naar en aanbod van afgestudeerden bij het mbo te bewerkstelligen door bij de verdeling van de rijksbijdrage meer rekening te houden met opleidingen met een goed arbeidsmarktperspectief (bijvoorbeeld opleidingen die voorbereiden op een baan in een tekortsector), bijvoorbeeld door de prijsfactor van deze opleidingen te verhogen.

[35] Al zullen de budgetten van instellingen wel gaan fluctueren op basis van verschuivingen in capaciteit op aanwijzing van een capaciteitsorgaan.

[36] Bij deze vorm van bekostiging en capaciteitssturing wordt selectie. Het eerder in deze toelichting besproken AWTI-rapport wijst op het belang van het borgen van toegankelijkheid als sprake is van (meer) selectie. Zoals toegezegd in de aanbiedingsbrief bij de Toekomstverkenning zal ik in een aparte brief ingaan op selectie.

criteria die daarvoor worden gebruikt, bijvoorbeeld als de adviezen financiële consequenties hebben voor instellingen.

Capaciteitsbekostiging heeft ten slotte ook effect op de bekostiging van onderzoek. Als bijvoorbeeld de capaciteit van tekortsectoren wordt vergroot ten koste van andere sectoren, verschuiven in de huidige methodiek de aan het onderwijs gekoppelde middelen voor onderzoek voor een deel mee. Dit heeft een verschuiving tot gevolg van onderzoeksgeld in de richting van wetenschaps-domeinen in het verlengde van specifieke arbeidsmarkt-tekortsectoren (bijvoorbeeld medisch of technisch) en minder in richting domeinen gerelateerd aan sectoren zonder arbeidsmarkttekorten (zoals sociale- en geesteswetenschappen). Hierdoor zal ook de onderzoeksimpact en talentontwikkeling in deze sectoren kunnen toenemen en in andere sectoren afnemen. De vraag is of dat de bedoeling is. Daarnaast leidt de wijziging mogelijk tot meer onderzoeksimpact door de wetenschappelijke domeinen horend bij arbeidsmarkttekortsector-vraagstukken en of economisch rendabele thema's, en juist tot minder impact in de andere sectoren en wetenschappelijke domeinen. Tot slot vergroot de aantrekkingskracht van Nederland voor onderzoekers binnen wetenschappelijke domeinen gerelateerd aan tekortsectoren, maar is er minder ruimte voor individuele talentontwikkeling en voor talent in de andere domeinen. Deze effecten zouden voorkomen kunnen worden door de verdeling van het onderzoekdeel wo volledig los te koppelen van studentenaantallen.[37]

De verwachting is dat volledige implementatie van capaciteitsbekostiging grote effecten op de uitvoering zal hebben en aanzienlijke transitie- en uitvoeringskosten met zich mee zal brengen.

In onderstaande tabellen zijn de verwachte effecten van capaciteitsbekostiging samengevat op de hoofddoelstellingen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid, op de hoofddoelen van het wetenschapsbeleid en op de bijdrage aan beleidsuitdagingen die in discussies over de ho-bekostiging naar voren komen.

	Dimensies stelselverantwoordelijkheid onderwijs			Hoofddoelen wetenschapsbeleid		
	Toegankelijkheid	Doelmatigheid	Kwaliteit	Fundament	Impact	Talent
Capaciteits-bekostiging	-	-	0	+/-	+/-	+/-

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

	Beleidsuitdagingen die in verband worden gebracht met de ho-bekostiging						
	Minder prikkel-werking	Stabiliteit bekostiging	Meer sturing relevantie arbeidsmarkt en maatschappij	Minder presta-tiedruk studen-ten	Faciliteert groei	Faciliteert krimp	Faciliteert flexibi-lisering ho
Capaciteits-bekostiging	+	+	+	-	0	0	0

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

Missiebekostiging

Missiebekostiging (of profielbekostiging) is bekostiging van onderwijs en onderzoek die afhankelijk is van de doelstellingen die de instelling wil realiseren en waarover de instelling overeenstemming heeft bereikt met de overheid. Denemarken, Finland en Noorwegen kennen een vorm van dialoog-gestuurde missiebekostiging.[38] In het Nederlandse hoger onderwijs zijn er vergelijkbare initiatieven geweest. Zo is er in de kwaliteitsafspraken ruimte voor instellingen om eigen accenten te leggen. Daarnaast heeft dit kabinet 200 miljoen euro geïnvesteerd in sectorplannen aan universiteiten waarmee scherpe keuzes in taakverdeling en profilering tussen universiteiten zijn gemaakt.

[37] Dit zou ook toegepast kunnen worden bij het praktijkgericht onderzoek van het hbo (bijvoorbeeld door dit deel van het budget vast te klikken). In de uitwerking bij het wo zullen dan wel vragen moeten worden beantwoord als hoe om te gaan met verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek, bijvoorbeeld als het aantal studenten stijgt, en welke verdeling als basis kan dienen.

[38] KBA Nijmegen, 2023, Vandaag is het 2040, Toekomstverkenning voor middelbaarberoepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap, Deel 2 Verdieping en bijlagen.

Verschillende commissies hebben gepleit voor meer missiebekostiging in het Nederlandse hoger onderwijs. De commissie-Veerman adviseerde universiteiten en hogescholen scherpe keuzes te maken over welk type instelling zij willen zijn en welke doelgroep zij willen bedienen. De overheid zou deze profilering moeten stimuleren en belonen door missiegebonden financiering.[39] Ook de AWTI benadrukt het belang van profilering door universiteiten en hogescholen en adviseert dit te stimuleren door het invoeren van profielbekostiging.[40] In de Toekomstverkenning wordt missiebekostiging gezien als passend bij het stelselperspectief 'grote maatschappelijke vraagstukken'.

Voor- en nadelen en uitvoeringseffecten

Het voordeel van missiebekostiging is dat het profilering van instellingen kan stimuleren wat kan leiden tot een meer gedifferentieerd aanbod van onderwijs en onderzoek. Bovendien kan hiermee meer gestuurd worden op de maatschappelijke bijdrage van opleidingen en de maatschappelijke impact van onderzoek.[41] Het risico is dat missiebekostiging kan leiden tot meer bureaucratie, zeker als het aandeel in de bekostiging substantieel wordt. Een ander risico is dat missiebekostiging gezien kan worden als interventie van de overheid in de programmering van het onderwijs of als inbreuk op de academische en professionele vrijheid van instellingen. De commissie-Veerman adviseert daarom een grondige doordenking van deze systematiek[42] met betrokkenheid van de instellingen. In de Toekomstverkenning wordt er een onafhankelijke autoriteit hoger onderwijs geïntroduceerd die de dialoog tussen overheid en sector vertaalt in bekostiging. Als deze autoriteit wordt vormgegeven als een onafhankelijke organisatie die zelfstandig beslissingen kan nemen (zbo), leidt dit er wel toe dat de minister van OCW niet meer aan te spreken is op de verdeling van de bekostiging. Ook is onduidelijk of transparantie over hoe beslissingen over toewijzingen tot stand komen voldoende kan worden gewaarborgd.

Bij het onderzoek zal een verschuiving plaatsvinden van onderzoek in de richting van wetenschappelijke domeinen in het verlengde van vastgestelde maatschappelijke missies. Dit leidt tot minder vrije keuze door wetenschappers uit thema's, beschouwd over het geheel van mogelijke thema's. Binnen de missies is er echter nog steeds ruimte voor nieuwsgierigheids-gedreven keuzes in vraagstelling en methodes. Door sturing op specifieke missies is er op lange termijn mogelijk minder ontwikkeling van synergie-gedreven fundamentele doorbraak-wetenschap die tot maatschappelijke impact leidt. Daarnaast is er meer maatschappelijke impact door de wetenschapsdomeinen die gekoppeld zijn aan de gekozen missies, maar juist minder impact door domeinen waar die koppeling minder sterk is. Het model vergroot de aantrekkingskracht van Nederland voor onderzoekers binnen wetenschappelijke domeinen gerelateerd aan de gekozen missies. Het leidt echter tot minder ruimte voor individuele talentontwikkeling en voor talent in de andere domeinen. Een ander nadeel is daarnaast dat dit kan leiden tot meer concurrentie tussen instellingen om een zo groot mogelijk deel van het budget voor missiebekostiging voor de eigen instelling te verkrijgen indien samenwerking en afstemming tussen instellingen onvoldoende is. Daarmee bestaat het risico dat de bekostiging minder voorspelbaar wordt, terwijl de wens is dat de voorspeelbaarheid juist toeneemt. Dit kan deels worden ondervangen door in het huidige kader voor elke instelling een deel te reserveren dat ze kunnen krijgen bij een voldoende onderbouwing van hun missie, maar ook dan blijft er onzekerheid over of het budget wel of niet wordt toegekend en zal deze onzekerheid doorwerken in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld als het gaat om aannemen van personeel of inbouwen van risicomarges. De effecten op de uitvoering van missbekostiging zijn minder groot dan bij capaciteitsbekostiging. Wel zullen de beheerlasten die hiermee samenhangen leiden tot (verdere) opwaartse druk op de overheadkosten van instellingen.

In onderstaande tabellen zijn de verwachte effecten van missiebekostiging samengevat:.

[39] Commissie-Veerman, 2010.

[40] AWTI, 2019.

[41] KBA Nijmegen, Vandaag is het 2040, Toekomstverkenning voor middelbaarberoepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap, Deel 2 Verdieping en bijlagen.

[42] Commissie-Veerman, 2010.

	Dimensies stelselverantwoordelijkheid onderwijs			Hoofddoelen wetenschapsbeleid		
	Toegankelijkheid	Doelmatigheid	Kwaliteit	Fundament	Impact	Talent
Missiebekostiging	0	-	+	+/-	+/-	+/-

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

	Beleidsuitdagingen die in verband worden gebracht met de ho-bekostiging						
	Minder prikkel-werking	Stabiliteit bekostiging	Meer sturing relevantie arbeidsmarkt en maatschappij	Minder presta-tiedruk studen-ten	Faciliteert groei	Faciliteert krimp	Faciliteert flexibi-lisering ho
Missiebekostiging	+	-	+	0	0	0	0

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

Vraagfinanciering (bekostiging op basis van leerrechten)

Vraagfinanciering is een vorm van onderwijsbekostiging 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. In de Toekomstverkenning wordt bekostiging op basis van leerrechten gezien als passend bij het stelselperspectief 'ontplooiing van individueel talent'.[43] Uit onderzoek van het CHEPS[44] blijkt dat vraagfinanciering in het hoger onderwijs vrijwel nergens ter wereld voorkomt. Er zijn geen voorbeelden bekend van landen waar de volledige publieke bekostiging van het hoger onderwijs via de student verloopt, met uitzondering van de staat Colorado in de VS. Wel zijn er internationale voorbeelden van landen die aan volwassenen een bedrag beschikbaar stellen voor bij-, her- of omscholing.[45] Vraagfinanciering komt vaak terug in de discussie over Leven Lang Ontwikkelen (LLO) en wordt bijvoorbeeld geadviseerd door de Commissie Regulering van Werk (commissie-Borstlap).[46] De Kamerbrief Onderwijsagenda LLO gaat hier, in het kader van het LLO-beleid, verder op in.[47]

<u>Voor- en nadelen en uitvoeringseffecten</u>
In theorie kan vraagfinanciering een positieve invloed hebben op de kwaliteit van het onderwijs en de keuzevrijheid van studenten. Door met de voeten te stemmen oefenen studenten direct invloed uit op de aard en kwaliteit van het onderwijs. In de praktijk is hier echter weinig over bekend omdat er geen landen zijn die met vraagfinanciering het hoger onderwijs financieren. Het model in Colorado wijst niet op uitgesproken positieve effecten.[48]
Een nadeel van vraagfinanciering is dat studenten geheel vrij zijn in welk onderwijs zij willen afnemen. Daardoor bestaat het risico dat de huidige aansluiting tussen aanbod van afgestudeerden en vraag vanuit de arbeidsmarkt minder wordt. Een ander nadeel is dat vraagfinanciering zal leiden tot meer variabiliteit en minder stabiliteit in de bekostiging voor onderwijs en onderzoek (zowel voor instellingen als voor het Rijk) en studentenaantallen en dat opleidingen met een hoge maatschappelijke waarde, maar lage studentenaantallen onder druk kunnen komen te staan.

Dit geldt ook voor de financiering van onderzoek aan wetenschapsgebieden die maatschappelijk van belang zijn, maar waar weinig studenten voor kiezen.[49] Afhankelijk van de vormgeving van vraagfinanciering (bijv. in hoeverre studenten en/of werkgevers zelf bijdragen aan de kosten) kan

[43] KBA Nijmegen, 2023.

[44] B. Jongbloed, 2019, Internationale voorbeelden van studiepunt en vraagfinanciering in het hoger onderwijs, te raadplegen via: https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/160900969/bijlage_1_cheps_studiepuntbekostiging_en_vraagfinanciering.pdf.

45 Internationale voorbeelden van studiepuntbekostiging en vraagfinanciering in het hoger onderwijs, CHEPS (2019).

[46] Commissie-Borstlap, 2020, In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk, bijlage bij Kamerstukken II 29 544, nr. 970.

[47] https://open.overheid.nl/documenten/dpc-421291369f1f80f1e9e37101f9f108e7e866a2ff/pdf.

[48] B. Jongbloed, 2019.

[49] OECD, 2020).

dit ook grote financiële gevolgen voor het Rijk hebben. Volledige implementatie van vraagfinanciering in het initieel onderwijs is een grote systeemwijziging en zal daarom aanzienlijke effecten en kosten met zich mee brengen.

In onderstaande tabellen zijn de verwachte effecten van vraagfinanciering samengevat:

	Dimensies stelselverantwoordelijkheid onderwijs			Hoofddoelen wetenschapsbeleid		
	Toegankelijkheid	Doelmatigheid	Kwaliteit	Fundament	Impact	Talent
Vraagfinanciering	+	-	-	0	0	+/-

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

	Beleidsuitdagingen die in verband worden gebracht met de ho-bekostiging						
	Minder prikkel-werking	Stabiliteit bekostiging	Meer sturing relevantie arbeidsmarkt en maatschappij	Minder presta-tiedruk studen-ten	Faciliteert groei	Faciliteert krimp	Faciliteert flexibi-lisering ho
Vraagfinanciering	-	-	-	0	+	-	+

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

Prestatiebekostiging

Prestatiebekostiging is een vorm van bekostiging waarbij de bekostiging (deels) afhankelijk wordt gemaakt van het behalen van doelstellingen of prestaties. Het niet behalen van de beoogde doelstellingen kan resulteren in een lagere rijkbijdrage. Bij prestatiebekostiging kan bekostiging plaatsvinden op basis van (a) gerealiseerde prestaties (ex post) en/of (b) toekomstige realisatie (ex ante) van plannen. In het huidige bekostigingsmodel worden gerealiseerde onderwijsprestaties (ex post), zoals inschrijvingen en graden, gebruikt als grondslag voor het verdelen van een deel van de bekostiging. In het verleden heeft OCW met het maken van prestatieafspraken geëxperimenteerd met (ex ante) prestatiebekostiging. Met het experiment werd beoogd om de prestaties van instellingen door middel van bekostiging te verhogen op het gebied van onderwijskwaliteit en studiesucces, profilering en zwaartepuntvorming, en valorisatie. Zeven procent van de onderwijsbekostiging was verbonden aan prestatieafspraken tussen OCW en de ho-instellingen. De evaluatiecommissie[50] heeft geconcludeerd dat het instrument van de prestatiebekostiging effect heeft gehad op het formuleren van een eigen instellingsprofiel en een stevige impuls heeft gegeven aan het gesprek over – met name – onderwijskwaliteit en studiesucces. Het is niet duidelijk of het experiment ook heeft bijgedragen aan een hogere onderwijskwaliteit en studiesucces.

<u>Voor- en nadelen en uitvoeringseffecten</u>
Het voordeel van prestatiebekostiging is dat gericht kan worden gestuurd om de effectiviteit van beleidsdoelstellingen als doelmatigheid te verhogen.[51]
Als nadelen kunnen worden genoemd dat prestatieafhankelijke bekostiging (ex ante) zorgt voor onzekerheid van te ontvangen rijksbijdrage voor instellingen indien achteraf een verrekening plaatsvindt, dat afspraken met instellingen van invloed kunnen zijn op de ervaren prestatiedruk bij studenten en medewerkers[52] en dat doelstellingen niet altijd kwantitatief zijn uit te drukken. Dit kan daarmee leiden tot meer bureaucratie en financiële besluiten die als arbitrair kunnen worden ervaren. Outputgerichtheid introduceert mogelijk onbedoelde prikkels, zoals nadruk op kortetermijnresultaten. Door ontwikkelingen als het programma Erkennen en Waarderen is het daarnaast niet gewenst om de resultaten van onderzoek op een ééndimensionale manier te definiëren. Prestatiebekostiging staat hiermee haaks op het huidige talentbeleid voor

[50] Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs, 2017, Van afvinken naar aanvonken, bijlage bij Kamerstukken I 2016/17 33 529, nr. M.

[51] Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2017.

[52] P.D. Flach, 2023, Bekostiging van hoger onderwijs op basis van kostprijs. Op weg naar meer publieke waarde. Enschede: Universiteit Twente, te raadplegen via:
https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/304852362/Proefschrift_P_D_Flach_bekostiging_HO_obv_kostprijs.pdf

wetenschappers. Omdat met prestatiebekostiging al eerder ervaring is op gedaan, worden geen grote uitvoeringseffecten verwacht. Wel zal steeds de vraag zijn of de verwachte opbrengsten opwegen tegen de extra beheerlasten die dit met zich meebrengt.

In onderstaande tabellen zijn de verwachte effecten van prestatiebekostiging samengevat:

	Dimensies stelselverantwoordelijkheid onderwijs			Hoofddoelen wetenschapsbeleid		
	Toegankelijkheid	Doelmatigheid	Kwaliteit	Fundament	Impact	Talent
Prestatiebekostiging	0	+/-	+/-	-	+/-	-

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

	Beleidsuitdagingen die in verband worden gebracht met de ho-bekostiging						
	Minder prikkel-werking	Stabiliteit bekostiging	Meer sturing relevantie arbeidsmarkt en maatschappij	Minder presta-tiedruk studen-ten	Faciliteert groei	Faciliteert krimp	Faciliteert flexibi-lisering ho
Prestatiebekostiging	-	-	0	-	0	0	0

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

Regiobekostiging

Regiobekostiging kan gezien worden als een vorm van missiebekostiging, waarbij invulling van de missie wordt gebaseerd op de rol van de instelling in de regio. Bij regiobekostiging gaat het om het toevoegen van een regionale component in de bekostiging. De bedoeling hiervan is dat hierdoor beter rekening kan worden gehouden met regionale verschillen. Uitwerking kan bijvoorbeeld in de vorm van vergroting van de vaste voet van instellingen in bepaalde regio's waardoor de instelling beter in staat is verwachte krimp op te kunnen vangen en de vitaliteit van de regio niet (verder) onder druk komt te staan maar juist wordt versterkt.[53]

Zo'n vaste component kan ook samenwerking tussen instellingen van gelijk of verschillend niveau (meestal hbo-mbo) faciliteren, bijvoorbeeld door aan een deel van de middelen voorwaarden te verbinden gericht op samenwerking in de regio. Bij samenwerking kan worden gedacht aan het uitruilen of gezamenlijk aanbieden van opleidingsaanbod, het delen van onderwijslocaties, fusies, etc. In het kader van het recente IBO naar de toekomstbestendigheid van het mbo is bij het mbo voorgesteld om financiering te koppelen aan de ontwikkeling van plannen die zien op het samen aanbieden van een opleidingsaanbod in regio's.[54]

<u>Voor- en nadelen en uitvoeringseffecten</u>
Regiobekostiging kan leiden tot betere samenwerking tussen hogescholen en andere instellingen of bedrijven in de regio of tussen universiteiten, hogescholen en mbo-instellingen.[55] Het kan ook bijdragen aan het tegengaan van de verschraling van voorzieningen in bepaalde regio's. Het is echter niet per se noodzakelijk om hiervoor de bekostiging op regioniveau toe te kennen. Met instrumenten als sectorplannen kan ook in samenwerking een regionale agenda worden opgesteld. Een nadeel van regiobekostiging is dat het ervoor kan zorgen dat ondoelmatig opleidingsaanbod gehandhaafd blijft zonder dat er aanvullende afspraken worden gemaakt, terwijl andere oplossingen, zoals samenwerking met instellingen uit andere regio's, doelmatiger kunnen zijn. Een hogere vaste voet zal leiden tot meer middelen voor instellingen in bepaalde (krimp)regio's, maar

[53] Vanuit het bestuursakkoord is (in de periode 2022-2025) al 90 miljoen euro geïnvesteerd in de vitalisering van opleidingen in het hbo in krimpregio's.

[54] Voor mbo-instellingen die op korte termijn te maken krijgen met zeer sterke krimp wordt n.a.v. het IBO een gerichte krimpfinanciering voorgesteld. Het kabinet heeft hier reeds 30 miljoen euro voor beschikbaar gesteld in 2024, 2025 en 2026. Ook in het rapport Elke regio telt! staan voorstellen om de financiering te koppelen aan regio's om zo regionale verschillen beter te kunnen faciliteren. , Zie Rli, RVS en ROB, 2023, Elke regio telt!, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving en Raad voor het Openbaar Bestuur

[55] Overigens hoeft er niet per se een verband te zijn tussen bekostiging en samenwerking in de regio, bij de huidige bekostiging zijn er ook voorbeelden van samenwerking bijvoorbeeld tussen instellingen van ongelijksoortig niveau.

zal (binnen het beschikbare macrobudget) ook leiden tot minder middelen voor instellingen in andere regio's.

Sommige beleidsinstrumenten, zoals praktijkgericht onderzoek, zijn nadrukkelijk gekoppeld aan de regionale beroepspraktijk, maar voor bijvoorbeeld fundamenteel onderzoek is een koppeling aan de regio minder logisch. Voor onderzoek zal er door een grotere nadruk op regionale onderzoeksthema's een verschuiving plaatsvinden van onderzoek in de richting van wetenschappelijke domeinen in het verlengde van de regionale onderzoeksthema's. Dit leidt tot minder voor vrije keuze door wetenschappers uit thema's, beschouwd over het geheel van mogelijke thema's. Binnen de regionale onderzoeksthema's is er echter nog steeds ruimte voor nieuwsgierigheids-gedreven keuzes in vraagstelling en methodes. Daarnaast is er meer maatschappelijke impact door de wetenschapsdomeinen die gekoppeld zijn aan de gekozen regionale onderzoeksthema's, maar juist minder impact door domeinen waar die koppeling minder sterk is. Het model vergroot de aantrekkingskracht van de betreffende regio voor onderzoekers binnen wetenschappelijke domeinen gerelateerd aan de gekozen regionale onderzoeksthema's. Het leidt echter tot minder ruimte voor individuele talentontwikkeling en voor talent in de andere domeinen. Omdat de verwachting is dat regiobekostiging ingepast kan worden in de huidige bekostiging, zullen de uitvoeringseffecten gering zijn.

In onderstaande tabellen zijn de verwachte effecten van regiobekostiging samengevat:

	Dimensies stelselverantwoordelijkheid onderwijs			Hoofddoelen wetenschapsbeleid		
	Toegankelijkheid	Doelmatigheid	Kwaliteit	Fundament	Impact	Talent
Regiobekostiging	0	-	0	+/-	+/-	+/-

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

	Beleidsuitdagingen die in verband worden gebracht met de ho-bekostiging						
	Minder prikkel-werking	Stabiliteit bekostiging	Meer sturing relevantie arbeidsmarkt en maatschappij	Minder presta-tiedruk studen-ten	Faciliteert groei	Faciliteert krimp	Faciliteert flexibi-lisering ho
Regiobekostiging	+	-	+	0	-	+	0

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

Studiepuntbekostiging

Studiepuntbekostiging is een vorm van bekostiging waarbij de instellingen onderwijsbekostiging ontvangen op basis van het aantal door studenten behaalde studiepunten (EC). Deze vorm van bekostiging is geënt op het concept van flexibel onderwijs waarbij studenten de mogelijkheid krijgen om zich voor delen van opleidingen in te schrijven. Bij studiepuntbekostiging wordt de bekostiging vanuit de overheid verdeeld op basis van het aantal studiepunten in plaats van het aantal voor bekostiging in aanmerking komende inschrijvingen (op basis van de nominale studieduur) en diploma's (zoals nu het geval is).

<u>Voor- en nadelen en uitvoeringseffecten</u>
Studiepuntbekostiging komt in beeld als een passend systeem in het geval ho-instellingen hun opleidingen steeds meer modulair aanbieden en studenten steeds meer gebruik maken van modules en verschillende opleidingen en daarbij niet meer kijken naar het onderscheid dat er nu is tussen hbo, wo en eventueel ook mbo.[56] Als nadelen kunnen worden genoemd dat studiepuntbekostiging kan leiden tot langere studieduur (ervaringen in België wijzen hier op) en dat deze vorm van bekostiging aanzienlijke (administratieve) datastromen en administratieve lasten voor studenten, instellingen en DUO met zich mee kan brengen.[57] Studiepuntbekostiging als

[56] De waaier-gedachte.

[57] Accountantscontrole is vanwege bekostiging op studenten en graden nu gericht op de correctheid van het aantal studenten en afgegeven diploma's. In principe vindt nu geen of beperkte toetsing plaats van onderliggende administraties. Invoering van studiepuntbekostiging zou dat veranderen.

vervanging van inschrijvingen en diploma's kan leiden tot verschuivingen in de onderzoekbekostiging als hieruit een andere verdeling naar voren komt ten opzichte van de huidige verdeling. Ook kan dit grote financiële gevolgen hebben. Dit maakt de bekostiging voor instellingen en het Rijk minder voorspelbaar, omdat de bekostiging dan ook afhangt van het aantal vakken dat studenten in een gegeven jaar volgen.

In onderstaande tabellen zijn de verwachte effecten van studiepuntbekostiging samengevat:

	Dimensies stelselverantwoordelijkheid onderwijs			Hoofddoelen wetenschapsbeleid		
	Toegankelijkheid	Doelmatigheid	Kwaliteit	Fundament	Impact	Talent
Studiepunt-bekostiging	0	0	0	0	0	0

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

	Beleidsuitdagingen die in verband worden gebracht met de ho-bekostiging						
	Minder prikkel-werking	Stabiliteit bekostiging	Meer sturing relevantie arbeidsmarkt en maatschappij	Minder presta-tiedruk studen-ten	Faciliteert groei	Faciliteert krimp	Faciliteert flexibi-lisering ho
Studiepunt-bekostiging	-	-	0	0	0	0	+

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

Resumé

Deze inventarisatie van bekostigingsvarianten laat zien dat elke variant zowel voor- als nadelen heeft. Sommige varianten kunnen leiden tot verbetering van de toegankelijkheid van het onderwijs, zoals vraagfinanciering, maar dat zal waarschijnlijk ten koste gaan van de doelmatigheid. Andere varianten, zoals capaciteitsbekostiging, kunnen een positief effect hebben op kwaliteit of doelmatigheid ten koste van de toegankelijkheid. Bijlage 3 geeft de scores van alle varianten weer op de verschillende criteria. Deze bijlage laat zien dat er geen ideaaltype is met overwegend positieve scores.

In plaats van de varianten als systeemwijzigingen te beschouwen, zouden de varianten ook als palet kunnen worden beschouwd. Implementatie van onderdelen van de varianten is makkelijker dan implementatie van een variant als vervanging van de huidige manier waarop de bekostiging is ingericht. In het laatste geval zal sprake zijn van aanzienlijke transitiekosten en uitvoeringseffecten waarbij het de vraag is of verwachte voordelen wel zullen worden gerealiseerd. In het eerste geval kunnen de transitiekosten en -effecten worden beperkt en kan de focus liggen op implementatie van onderdelen waarbij de voordelen gemaximaliseerd en de nadelen geminimaliseerd worden.

7. Aanpassingen in de huidige ho-bekostiging

In de voorgaande paragraaf zijn alternatieve vormen van ho-bekostiging geschetst. Een aantal van deze opties zou een grote stelselwijziging of wellicht een compleet nieuwe systematiek van bekostigen betekenen bij integrale invoering. Bij capaciteitsbekostiging is bijvoorbeeld, in tegenstelling tot nu, een vooraf vastgesteld budget bepalend voor wat er aan onderwijs aangeboden wordt en hoeveel geld er beschikbaar is voor de verschillende wetenschapsdomeinen. En bij vraagfinanciering verloopt de bekostiging niet langer van overheid richting instelling, maar van student richting instelling. Zoals aangegeven is partiële invoering ook mogelijk. Sommige varianten zouden als extra module kunnen worden toegevoegd aan de huidige bekostigingssystematiek. Dat geldt met name voor varianten als missie- of regiobekostiging. Zo is in de afgelopen jaren (2019-2024) ook een module voor kwaliteitsbekostiging toegevoegd aan het huidige model.

Naast de hiervoor genoemde alternatieve vormen van bekostiging zijn er ook binnen de huidige ho-bekostiging knoppen waaraan gedraaid kan worden waarmee tegemoet gekomen kan worden aan

de uitdagingen zoals geschetst in de brief die aan deze verdiepende analyse voorafgaat. Aangetekend dient te worden dat ieder bekostigingsmodel en iedere parameter prikkels kent waarvan een signaalwerking uitgaat. Een te grote nadruk op variabele prikkels kan aanzetten tot onevenwichtige groei, maar een te grote prikkel op vaste bekostiging kan aanzetten tot ondoelmatigheid. Maar het kan nodig zijn om verhoudingen en prikkels in de loop van de tijd te herzien, bijvoorbeeld omdat de context is veranderd of omdat effectief bedachte prikkels ongewenste effecten sorteren.

In het licht van de in brief die aan deze verdiepende analyse voorafgaat genoemde huidige discussie over de volatiliteit van de bekostiging is de verhouding tussen vaste en variabele bekostiging een voor de hand liggende knop. Aan deze knop is de afgelopen jaren een aantal keer gedraaid om de bekostiging meer vast te maken en minder variabel. Voordeel van een hoger aandeel vaste bekostiging is dat dit stabiliteit en zekerheid biedt. Nadeel is dat instellingen die groeien hier minder voor geaccommodeerd kunnen worden. Een te grote nadruk op vaste bekostiging kan leiden tot minder doelmatigheid. Een te substantiële verschuiving naar meer vaste bekostiging leidt immers tot een minder sterke relatie tussen het aantal studenten en de middelen die een instelling ontvangt. Bij instellingen die (meer dan verwacht) groeien kan dat leiden tot financiële knelpunten, bij krimpende instellingen juist tot meer middelen dan nodig.

In onderstaande tabellen zijn de verwachte effecten samengevat van meer vaste en minder variabele bekostiging.

	Dimensies stelselverantwoordelijkheid onderwijs			Hoofddoelen wetenschapsbeleid		
	Toegankelijkheid	Doelmatigheid	Kwaliteit	Fundament	Impact	Talent
Verhouding vast-variabel	0	0/-	0	+/-	0	+

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

	Beleidsuitdagingen die in verband worden gebracht met de ho-bekostiging						
	Minder prikkel-werking	Stabiliteit bekostiging	Meer sturing relevantie arbeidsmarkt en maatschappij	Minder presta-tiedruk studen-ten	Faciliteert groei	Faciliteert krimp	Faciliteert flexibi-lisering ho
Verhouding vast-variabel	+	+	0	0	-	+	0

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

Een andere knop waaraan gedraaid zou kunnen worden is het veranderen van de grondslag nominale duur of de grondslag diploma's. In de huidige onderwijsbekostiging van het hoger onderwijs zitten twee elementen die gericht zijn op afstuderen en rendement. De verdeling van de rijksbijdrage over instellingen vindt plaats op basis van ingeschreven studenten binnen de nominale studieduur en tevens op basis van afgegeven diploma's. Dit kan instellingen ertoe brengen om studenten te motiveren binnen afzienbare tijd af te studeren. In de praktijk kan deze inrichting er echter toe leiden dat studenten te veel prestatiedruk of studiestress ervaren om hun studie binnen de nominale duur af te ronden.[58] Met het oog hierop zou als verdelingsgrondslag nominale inschrijvingen plus 1 of alle inschrijvingen ongeacht de studieduur kunnen worden gebruikt. Het gaat dan om een andere verdelingsgrondslag, het macrobudget blijft gelijk. Uit onderzoek komt geen duidelijke conclusie of, en zo ja in welke mate, nominale bekostiging bijdraagt aan prestatiedruk voor studenten. De nominale bekostiging kan in principe ook een positieve prikkel voor instellingen zijn om studenten adequaat te begeleiden, zodat ze tijdig hun diploma halen (doelmatigheid). Wel kan van deze wijziging in de bekostiging een signaalwerking uitgaan waardoor de nadruk minder op nominaal studeren komt te liggen.

In onderstaande tabellen zijn wederom de verwachte effecten van het uitbreiden van de grondslag voor bekostiging samengevat.

[58] Zie bijvoorbeeld: https://ecio.nl/publicaties/prestatiedruk-en-stress-onder-studenten-in-het-hoger-onderwijs/.

	Dimensies stelselverantwoordelijkheid onderwijs			Hoofddoelen wetenschapsbeleid		
	Toegankelijkheid	Doelmatigheid	Kwaliteit	Fundament	Impact	Talent
Ook niet-nominale inschrijvingen bekostigen	+	-	0	0	0	0

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

	Beleidsuitdagingen die in verband worden gebracht met de ho-bekostiging						
	Minder prikkel-werking	Stabiliteit bekostiging	Meer sturing relevantie arbeidsmarkt en maatschappij	Minder presta-tiedruk studen-ten	Faciliteert groei	Faciliteert krimp	Faciliteert flexibi-lisering ho
Ook niet-nominale inschrijvingen bekostigen	+	0	0	+	0	0	0

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

Herverdeeleffecten

Een belangrijk uitgangspunt voor het ministerie van OCW is dat deze wijzigingen in het jaar van invoering niet mogen leiden tot herverdeeleffecten. Meerjarig kunnen wel herverdeeleffecten optreden. Zo zal een verlaging van de variabele bekostiging nadelig uitpakken voor instellingen met een groeistrategie ten gunste van instellingen waarbij sprake is van krimp.

8. Ho-bekostiging in relatie tot het macrobudget

Net als in de andere OCW-sectoren, wordt het aantal studenten in het hoger onderwijs geraamd in de referentieraming. De raming van aantal studenten wordt vertaald in de begroting van het ministerie van OCW. Afwijkingen ten opzichte van de voorgaande referentieraming worden – OCW-breed – verwerkt en als mee- of tegenvaller betrokken bij de voorjaarsbesluitvorming.[59] Voor het hbo en het wo geldt dat de bijstelling (zowel op- als neerwaarts) verwerkt wordt in het onderwijsdeel van het jaar volgend op het begrotingsjaar. Het onderzoekdeel wordt niet aangepast naar aanleiding van de ontwikkeling van de referentieraming maar kent een vast niveau. Naast aanpassing van het onderwijsdeel voor studentenaantallen worden alle delen jaarlijks bijgesteld voor de loon- en prijsontwikkeling (lpo).

In de grondslag van de aanpassing van het onderwijsdeel worden alle studenten meegenomen. Alleen niet-EER-studenten worden niet meegeteld omdat zij niet bekostigd zijn en het instellingscollegegeld betalen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen initieel en post-initieel onderwijs en ook studenten die nu geen bekostigingsgrondslag hebben, bijvoorbeeld omdat ze langer dan nominaal studeren, worden meegenomen in de grondslag.[60] Dit betekent dat de methodiek die wordt gehanteerd als het gaat om de bepaling van het macrobudget anders is dan de methodiek voor bepaling van de rijksbijdrage. Bedragen die specifiek worden toegewezen, bijvoorbeeld in het bestuursakkoord van 2022 overeengekomen bijdragen, worden doorgaans toegevoegd aan het macrobudget.

In de doorrekening van studentenaantallen in het macrobudget is voor de huidige werkwijze gekozen zodat de jaarlijkse doorrekening op basis van aantallen leidt tot een macrobudget dat aansluit op de meest actuele situatie. Een alternatief kan zijn dat het macrobudget voor een periode van enkele jaren bevroren wordt, zodat meer stabiliteit en zekerheid ontstaat over het

[59] De begrotingsregels zijn hierop van toepassing, wat betekent dat tegenvallers op de studentenaantallen gedekt moeten worden met meevallers of extensiveringen op de OCW-begroting en dat meevallers op de studentenaantallen ingezet kunnen worden voor tegenvallers elders op de OCW-begroting. De aanpassing wordt gebaseerd op het aantal EER studenten met onderscheid tussen voltijd en deeltijd. Voor deeltijd-studenten wordt gerekend met € 8.800 per student en voor deeltijd-studenten met € 6.400 per student. Bij het hbo zijn er in 2022 58.667 deeltijd studenten en bij het wo zijn 4.645.

[60] De referentieraming.

beschikbare budget. Stabilisatie van het macrobudget sluit ook aan bij een bekostigingsvariant als capaciteitsbekostiging, al is een wijziging van de manier waarop het macrobudget wordt berekend in dat geval minder noodzakelijk omdat het aantal studenten dan als het goed is stabiel blijft. Voordeel van zo'n stabilisatie zou zijn dat er duidelijkheid is over het budget voor de komende jaren, onder voorbehoud van eventuele taakstellingen. Nadeel zou zijn dat als er sprake is van groei deze groei niet bekostigd wordt vanuit de overheid of, in het geval van krimp, er over-bekostiging plaatsvindt vanuit de overheid.

9. Doorwerking ho-bekostiging binnen ho instellingen

In onderdeel 8 is de modelbekostiging gerelateerd aan het macrobudget. In dit onderdeel kwam naar voren dat voor de berekening van de hoogte of bijstelling van het macrobudget een andere methodiek wordt gebruikt dan voor de berekening van de hoogte van de rijksbijdrage zoals de ho-instellingen die ontvangen. Deze paragraaf gaat in op de vraag hoe de ho-instellingen de rijksbijdrage verdelen over faculteiten en instituten en afdelingen. Eerder in deze analyse is aangegeven dat ho-instellingen, binnen wettelijke kaders, bestedingsvrijheid hebben als het gaat om de verdeling en toewijzing van middelen. Zowel bij het huidige model van OCW als eventuele veranderingen is de vraag in hoeverre instellingen zich bij interne verdeling van de beschikbaar gestelde middelen laten leiden door het verdeelmodel van OCW.

In een inventarisatie van de UvA in 2016 van verdeelmodellen van universiteiten[61] is aangegeven dat wijzigingen in het bekostigingsmodel vaak aanleiding zijn om verdeelmodellen van universiteiten te wijzigen. Uit deze inventarisatie blijkt ook dat de universiteiten het huidige verdeelmodel van het ministerie van OCW min of meer volgen, al zijn er variaties in de bekostigingsgrondslag[62] en de manier waarop kosten van overhead en infrastructuur worden gedekt.[63]

Een inventarisatie door het CHEPS in 2017[64] laat zien dat zes universiteiten het OCW-model volgen als het gaat om doorgeven van middelen op basis van nominale duur en zeven universiteiten de middelen intern toewijzen op basis van studiepunten.[65] Volgens dit rapport volgen de meeste universiteiten het OCW-model bij de verdeling van onderzoeksmiddelen. De meeste universiteiten gebruiken een vaste voet bij toedeling van middelen voor onderwijs en onderzoek, vanwege stabiliteit, langetermijnafspraken of het in stand houden van kwetsbare opleidingen of onderzoek dat van strategisch belang is.

Uit het aangehaalde CHEPS-rapport komt naar voren dat de meeste (met name grote) hogescholen intern de middelen verdelen op basis van een verdeelmodel. Bij de hogescholen die een verdeelmodel hebben, volgt een meerderheid (16 van de 25) volgens dit rapport het OCW-model als het gaat om het bekostigen van inschrijvingen binnen de nominale duur. Andere instellingen gebruiken nominale studieduur plus 1 of alle inschrijvingen. Meestal wordt dan ook de diplomabekostiging van OCW doorgegeven binnen de instelling. Volgens dit rapport gebruiken hogescholen studiepunten niet als basis voor een verdeling. Uit deze inventarisatie komt ook naar voren dat de helft van de hogescholen vaste voeten gebruikt in het onderwijs, bijvoorbeeld om kwetsbare opleidingen in stand te houden of met het oog op stabiliteit.

---

[61] Universiteit van Amsterdam, 2016, Onderzoeksrapport allocatiemodellen Nederlandse universiteiten, te raadplegen via: https://docplayer.nl/37309520-Onderzoeksrapport-allocatiemodellen-nederlandse-universiteiten.html.

[62] Sommige instellingen nemen alle studenten (EC's) als basis voor de verdeling van onderwijsmiddelen, andere instellen nemen daarvoor bekostigde of alle inschrijvingen, bij een enkele instelling ligt het zwaartepunt van de interne verdeling op diploma's.

[63] Sommige instellingen verdelen eerst de middelen en verrekenen deze kosten via tariferingen of afdrachten, andere instellingen houden hier op voorhand rekening mee in hun tarieven of door vaste onderdelen niet door te geven.

[64] B. Jongbloed, H. de Boer, F. Kaiser en H. Vossensteyn, 2018, Bekostiging van het Nederlandse hoger onderwijs: kostendeterminanten en varianten, bijlage bij Kamerstukken II 31 288, nr. 658.

[65] Uit een update van deze inventarisatie die in 2023 gemaakt is in samenwerking met UNL komt naar voren dat als het gaat om de verdeling van onderwijsmiddelen in 2023 bij vijf instellingen het OCW model bepalend is, bij een instelling de nominale duur een rol speelt en bij de overige instellingen het eigen verdeelmodel bepalend is. In het laatste geval gaat het om parameters als inschrijvingen, studiepunten (EC's) en diploma's. Deze inventarisatie staat in bijlage 4.

Uit deze inventarisaties komt weliswaar naar voren dat universiteiten en hogescholen over het algemeen, zeker als ze wat groter zijn, het OCW-model volgen in hun interne verdeelmodellen. Wel leggen zij verschillende accenten of gebruiken ze andere grondslagen zoals alle inschrijvingen in plaats van alleen nominale inschrijvingen. Als instellingen het model volgen, hoeft dat niet te betekenen dat ze de tarieven en verhoudingen in het verdeelmodel van het ministerie van OCW volgen.

De binnen een instelling verdeelde middelen over faculteiten, instituten en afdelingen resulteren in aanstellingen van personeel. De afgelopen jaren is bij zowel het hbo als het wo sprake geweest van een forse groei van het aantal studenten. Bij het hbo betrof dit vooral groei als gevolg van toename van studenten in en kort na de coronaperiode. Bij het wo is sinds 2015 met name sprake van een groei van het aantal internationale studenten. Uit personeelscijfers van de instellingen blijkt dat deze groei heeft geleid tot een toename van de staf (zie bijlage 5). De groei doet zich zowel bij de docerende staf voor als bij de ondersteunende staf. Beide bewegen in meer of mindere mate gelijk mee met de groei van het aantal studenten. Uit de jaarrekeningen van de instellingen komen geen financiële problemen naar voren. Verwacht mag worden dat bij stabilisatie of krimp het personeel op dezelfde manier mee zal bewegen, al kunnen ook andere effecten daarbij een rol spelen.[66]

Uit analyse van de personeelscijfers (in bijlage 5) komt ook naar voren dat de verhouding tussen student en docerend personeel bij het wo die van het hbo benaderd. Het docerend personeel van het wo heeft echter naast een docerende taak ook een onderzoekstaak. Dat deze verhouding toch dicht bij elkaar ligt bevestigt de noodzaak van extra middelen voor wetenschappelijk personeel in het wo zoals ook blijkt uit onderzoek van PwC in 2021. Het huidige kabinet heeft dit gedaan door 500 miljoen euro per jaar beschikbaar te stellen voor het wo waarvan 300 miljoen euro voor starters- en stimuleringsbeurzen en 200 miljoen euro voor sectorplannen.

10. Resumé

Het huidige model dat wordt gebruikt voor de verdeling van middelen over ho-instellingen (bekostiging) is een model dat historisch is gegroeid. Dat geldt voor zowel de parameters en tarieven als voor aanpassingen die zijn gedaan naar aanleiding van adviezen van commissies of organisaties. Het model dient ervoor om het macrobudget als rijksbijdrage te verdelen over instellingen. Het grootste deel van deze rijksbijdrage wordt berekend via een algemene berekeningswijze waarbij de instellingen vrij zijn om in de besteding ervan eigen keuzen te maken (bestedingsvrijheid). De bekostiging heeft daarmee vooral een faciliterende functie en in beperkte mate een sturende functie. Als sprake is van sturing dan is dat doordat er voorwaarden verbonden worden aan de bekostiging of doordat er van het model signaalwerking uitgaat.

Het onderwijsdeel van de rijksbijdrage beweegt mee met het aantal studenten. De afgelopen jaren is sprake geweest van groei, hetgeen heeft geleid tot een toename van zowel docerende als ondersteunende staf bij hogescholen en universiteiten. Een cijfermatige analyse laat zien dat de staf evenredig meegegroeid is. Uit deze analyse noch uit jaarrekeningen van ho-instellingen[67] blijkt dat inzet van personeel is achtergebleven bij de groei of dat de groei heeft geleid tot financiële problemen. Uit deze cijferanalyse kan niet worden afgeleid hoe het (docerend) personeel is ingezet.

In de bij deze analyse behorende brief wordt aangegeven dat de huidige ho-bekostiging een gebalanceerd systeem is. Desalniettemin zouden signalen uit de sector en maatschappij aanleiding kunnen zijn voor een nieuw kabinet om veranderingen door te voeren, bijvoorbeeld als het gaat om consistentie tussen de manier waarop het macrobudget wordt berekend en over instellingen wordt verdeeld. Ook de Toekomstverkenning zou aanleiding kunnen zijn voor veranderingen in de ho-bekostiging om zo voorbereid te zijn op de in dit rapport geschetste verwachte toekomstige

[66] Het personeel bij met name wo-instellingen zal, zelfs al zou sprake zijn van een daling van budget als gevolg van daling van het aantal studenten als gevolg van minder studenten voorlopig vooral toenemen vanwege de geleidelijke invulling van de starters- en stimuleringsbeurzen en sectorplannen. Deze middelen lopen via de balansen van de instellingen, hetgeen betekent ze in een langzamer tempo tot besteding komen dan waarin ze ter beschikking worden gesteld. Bij hbo-instellingen speelt dit ook, maar is het effect kleiner.

[67] Voor zover zichtbaar bij hogescholen en universiteiten, bij de UMC's kon dit niet zichtbaar worden gemaakt.

ontwikkelingen. In dit rapport worden drie stelselperspectieven geschetst met elk een inrichtingsvariant van de ho-bekostiging. Deze varianten kunnen worden gezien als systeemveranderingen maar ook als palet omdat in de praktijk niet sprake zal zijn van één perspectief. Elementen van deze varianten zouden door een nieuw kabinet kunnen worden onderzocht op effectiviteit en, bij een positieve toets, ingebed kunnen worden in de ho-bekostiging. Sowieso vragen, zoals ook aangegeven in de bij deze analyse behorende brief, eventuele aanpassingen in de bekostiging om een grondige toets op uitvoerbaarheid en financiële gevolgen, zowel voor instellingen als de OCW-begroting.

Bijlage 1 Toelichting tarieven en grondslagen variabele ho-bekostiging OCW

De bekostiging voor een inschrijving of graad kent drie verschillende niveaus afhankelijk van de sector waarbinnen de opleiding is ingedeeld: laag, hoog en top. Bijvoorbeeld: economie is laag, techniek is hoog is en geneeskunde is top. De verhouding tussen laag, hoog en top en bijbehorende bedragen voor het onderwijs (wo en hbo) worden weergegeven in tabel 1 en die voor het onderzoek (wo) worden weergegeven in tabel 2 en 3.

Tabel 1 Onderwijsdeel per inschrijving en graad

(2024, 1e Rijksbijdragebrief, prijspeil 2023)	Hbo		Wo	
	Tarief	Verhouding	Tarief	Verhouding
Laag (bachelor en master)	€ 6.175	1,00	€ 4.549	1,00
Hoog (bachelor en master)	€ 7.904	1,28	€ 6.824	1,50
Top (bachelor en master)	€ 9.263	1,50	€ 13.648	3,00

Tabel 2 Onderzoekdeel per graad wo

(2024, 1e Rijksbijdragebrief, prijspeil 2023)	Tarief	Verhouding
Bachelor Laag	€ 2.089	1,00
Bachelor Hoog	€ 3.134	1,50
Bachelor Top	€ 6.267	3,00
Master Laag	€ 4.178	2,00
Master Hoog	€ 6.267	3,00
Master Top	€ 12.535	6,00

Tabel 3 Onderzoekdeel per promotie/ontwerpcertificaat wo

(2024, 1e Rijksbijdragebrief, prijspeil 2023)	Tarief	Verhouding
Promotie	€ 91.335	Uniform tarief
Ontwerpcertificaat	€ 76.113	Uniform tarief

De verhoudingen en tarieven zijn, zoals eerder is aangegeven bij de historische schets, overgenomen uit eerdere modellen. Om deze reden zijn de tarieven en verhoudingen tussen wo en hbo (zo) verschillend.

Bij de verdeling van de rijksbijdrage wordt een t-2-systematiek gehanteerd.[68] Dat wil zeggen dat wijzingen in het aantal inschrijvingen en graden vijftien maanden later meetellen in de verdeling van de rijksbijdrage. Zo wordt het aantal bekostigde inschrijvingen op 1 oktober 2022, en de bekostigde graden die in de periode 1 oktober 2021 tot en met 30 september 2022 gebruikt voor de verdeling van het studentgebonden deel van de bekostiging voor het kalenderjaar 2024.

[68] Er is wel gepleit om deze t-2 systematiek aan te passen. Overigens is ontvangen de instellingen ook wettelijk collegegeld op t-basis. De combinatie hiervan zorgt voor stabiliteit (waar de Onderwijsraad voor pleit, zie Onderwijsraad, 2018, Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden, te raadplegen via: https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2018/07/04/inzicht-in-en-verantwoording-van-onderwijsgelden.

Bijlage 2 Uitsplitsing ho-bekostiging naar variabel en vast

Rijksbijdrage (in miljard euro)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Onderwijsdeel wo											
studentgebonden financiering (variabel)	1,1	1,1	1,2	1,5	1,7	1,5	1,8	1,7	1,9	1,8	1,8
onderwijsopslag in percentages *)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,3
onderwijsopslag in bedragen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,1	0,1	0,1
Totaal onderwijsdeel wo	**1,7**	**1,7**	**1,8**	**2,1**	**2,4**	**2,5**	**3,0**	**3,1**	**3,0**	**3,0**	**3,2**
Prestatie- / kwaliteitsbekostiging wo (variabel)	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,0**
Onderzoekdeel wo											
graden (variabel)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
promoties en ontwerpercertificaten (variabel)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
voorziening onderzoek in percentages	1,0	1,0	1,0	1,0	1,2	1,3	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5
voorziening onderzoek in bedragen	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,4	0,7	0,7	0,7
Onderzoekdeel wo	**1,8**	**1,8**	**1,8**	**1,8**	**2,1**	**2,2**	**2,3**	**2,5**	**3,0**	**3,0**	**3,0**
Werkplaatsfunctie UMC's	**0,6**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**
Onderwijsdeel hbo											
studentgebonden financiering (variabel)	2,2	2,2	2,3	2,6	2,8	2,6	3,1	2,9	3,1	2,9	2,7
onderwijsopslag in percentages	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	1,1
onderwijsopslag in bedragen **)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,3	0,5	0,1	0,1	0,1
Totaal onderwijsdeel hbo	**2,5**	**2,5**	**2,6**	**3,0**	**3,2**	**3,3**	**4,1**	**4,2**	**3,9**	**3,7**	**3,9**
Prestatie- / kwaliteitsbekostiging hbo (variabel)	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,3**	**0,4**	**0,4**	**0,0**
Deel ontwerp en ontwikkeling hbo (variabel)	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,2**	**0,2**	**0,2**
Totaal rijksbijdrage	**6,9**	**7,1**	**7,3**	**7,7**	**8,4**	**8,8**	**10,2**	**11,2**	**11,5**	**11,3**	**11,2**
*) waarvan halvering collegegeld (onderdeel van NPO (covid) gelden)							0,1	0,2			
**) waarvan halvering collegegeld (onderdeel van NPO (covid) gelden)							0,1	0,3			
Variabel deel wo in totaal exclusief werkplaatsfunctie UMC's	54%	55%	53%	55%	54%	47%	49%	48%	46%	46%	42%
Variabel deel hbo in totaal	90%	89%	88%	87%	87%	80%	79%	79%	82%	81%	71%

Bijlage 3 Score bekostigingsvarianten

	Dimensies stelselverantwoordelijkheid onderwijs			Hoofddoelen wetenschapsbeleid		
	Toegankelijkheid	Doelmatigheid	Kwaliteit	Fundament	Impact	Talent
Capaciteitsbekostiging	-	-	0	+/-	+/-	+/-
Missiebekostiging	0	-	+	+/-	+/-	+/-
Vraagfinanciering	+	-	-	0	0	+/-
Prestatiebekostiging	0	+/-	+/-	-	+/-	-
Regiobekostiging	0	-	0	+/-	+/-	+/-
Studiepuntbekostiging	0	0	0	0	0	0
Verhouding vast-variabel	0	0/-	0	+/-	0	+
Ook niet-nominale inschrijvingen bekostigen	+	-	0	0	0	0

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

	Beleidsuitdagingen die in verband worden gebracht met de ho-bekostiging						
	Minder prikkel-werking	Stabiliteit bekostiging	Meer sturing relevantie arbeidsmarkt en maatschappij	Minder prestatie-druk studen-ten	Faciliteert groei	Faciliteert krimp	Faciliteert flexibi-lisering ho
Capaciteits-bekostiging	+	+	+	-	0	0	0
Missiebekostiging	+	-	+	0	0	0	0
Vraagfinanciering	-	-	-	0	+	-	+
Prestatiebekostiging	-	-	0	-	0	0	0
Regiobekostiging	+	-	+	0	-	+	0
Studiepuntbekostigi ng	-	-	0	0	0	0	+
Verhouding vast-variabel	+	+	0	0	-	+	0
Ook niet-nominale inschrijvingen bekostigen	+	0	0	+	0	0	0

Legenda: 0 neutraal, - negatief, + positief, +/- zowel positieve als negatieve effecten

Bijlage 4 Inventarisatie parameters verdeelmodellen universiteiten

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Verdeelmodel														
Intern verdeelmodel?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Eigen model bepalend of OCW-model?	Eigen	OCW	OCW	Eigen	Eigen	Eigen	Eigen	Eigen	OCW	OCW	Eigen	Eigen	OCW	Eigen
Onderwijs														
Vaste Voet / toewijzingen	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X		X
EC's			X	X	X	X	X	X			X	X		X
Instroom nieuwe studenten	X													
Ingeschreven studenten		X	X	X			X						X	
Bekostigde inschrijvingen		X	X						X	X			X	
(Bekostigde) Diploma's	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	
Onderwijsnormen														X
Onderzoek														
Vaste voet / toewijzingen	X	X	X		X	X			X		X	X	X	X
Opslag op onderwijs			X	X	X	X	X						X	
Graden en Promoties	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	
Promotiebegeleiding														X
Afgeleid van 2e geldstroom	X			X			X	X						X
Dekking overhead														
Inhouden voor allocatie	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X		X
Interne verrekening		X	X	X		X	X	X			X			X
Nominale duur *)														
Ja									X	X				
Nee	X			X		X	X	X			X	X		X
Deels		X	X		X								X	

Bijlage 5 Ontwikkeling van de staf in relatie tot het aantal studenten

Tabel 6a Aantal studenten wo (bron: CBS Statline)

Hoofdinschrijvingen wo per 1-10	2015/'16	2016/'17	2017/'18	2018/'19	2019/'20	2020/'21	2021/'22	2022/'23*
Nederlandse achtergrond	177.190	177.974	182.151	187.327	190.965	202.048	203.397	197.326
Met (onbekende) migratieachtergrond	83.979	90.053	97.887	107.385	115.923	129.371	141.230	146.921
Totaal studenten	**261.169**	**268.027**	**280.038**	**294.712**	**306.888**	**331.419**	**344.627**	**344.247**

Tabel 6b Aantal studenten wo (bron: website UNL)

Hoofdinschrijvingen wo per 1-10	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Studenten inclusief gezondheid	258.041	264.681	276.598	291.205	303.292	327.217	340.247	340.179
Studenten exclusief gezondheid	224.724	231.483	242.798	256.704	268.177	290.614	302.925	302.880

Tabel 6c Aantal studenten hbo (bron: CBS Statline)

Hoofdinschrijvingen hbo per 1-10	2015/'16	2016/'17	2017/'18	2018/'19	2019/'20	2020/'21	2021/'22	2022/'23*
Nederlandse achtergrond	324.717	327.256	330.158	330.512	333.772	350.203	348.567	333.612
Met (onbekende) migratieachtergrond	117.877	119.389	122.532	125.158	129.558	139.059	142.875	143.265
Totaal aantal studenten	**442.594**	**446.645**	**452.690**	**455.670**	**463.330**	**489.262**	**491.442**	**476.877**

Tabel 7a Aantal fte wo (bron: website UNL)

Fte exclusief Gezondheid (bron: website UNL)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wetenschappelijk personeel (WP)								
Hoogleraar (HGL)	2.608	2.642	2.706	2.821	2.923	3.008	3.060	3.108
Universitair Hoofddocent (UHD)	2.140	2.250	2.317	2.380	2.460	2.543	2.750	2.920
Universitair docent (UD)	4.653	4.852	5.042	5.174	5.376	5.769	6.131	6.581
Docent (OWPOW)	2.547	2.660	2.765	2.849	3.081	3.495	3.855	4.098
Subtotaal docerend[69] WP	*11.948*	*12.404*	*12.829*	*13.224*	*13.840*	*14.816*	*15.797*	*16.708*
Onderzoeker (OWPOZ)	3.755	3.793	3.870	3.894	4.113	4.347	4.220	4.144
Overige WP (OVWP)	368	405	421	382	366	347	350	328
Promovendi (PROM)	8.142	8.246	8.361	8.492	8.763	9.432	10.128	10.596
Subtotaal WP	***24.214***	***24.848***	***25.481***	***25.992***	***27.083***	***28.941***	***30.495***	***31.776***
OBP	17.443	17.770	18.336	18.816	19.655	20.497	21.476	22.669
Totaal fte exclusief Gezondheid	**41.656**	**42.618**	**43.817**	**44.808**	**46.738**	**49.439**	**51.971**	**54.445**

Tabel 7b Aantal fte hbo (bron: factsheet Vereniging Hogescholen)

fte hbo	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Docerend	21.226	21.874	21.895	22.230	22.915	23.643	25.487	26.555
Ondersteunend	13.419	13.712	13.903	13.916	14.254	14.824	15.856	16.862
Totaal	**34.645**	**35.586**	**35.798**	**36.146**	**37.169**	**38.467**	**41.343**	**43.416**

Tabel 8 Ontwikkeling student/staf ratio

Studenten / docerend personeel	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wo *)	18,8	18,7	18,9	19,4	19,4	19,6	19,2	18,1
Hbo **)	20,9	20,4	20,7	20,5	20,2	20,7	19,3	18,0

*) Totaal aantal studenten volgens tabel 6b exclusief gezondheid gedeeld door aantal docerend fte WP (exclusief gezondheid) volgens tabel 7a.

**) Totaal aantal studenten volgens tabel 6c gedeeld door aantal docerend fte volgens tabel 7b.

[69] En onderzoekend.